

# Hvilken betydning har statlig frivillighetspolitikk for ledelse av frivillige organisasjoner?

I skvis mellom verdier og muligheter

Kari Sundby

Diakonhjemmet Høgskole

Masteroppgave

Master i MAVERD-599

Veileder: Olav Molven

Antall ord: ca. 21 945

04.11.13

## Sammendrag

Problemstillingen for studien er:

*Hvilken betydning har statlig frivillighetspolitikk for ledelse av frivillige organisasjoner?*

Problemstillingen er belyst med utgangspunkt i rolle – og maktteoretiske perspektiver, samt teori knyttet til verdibasert ledelse. Studien bygger på intervjuer med fem ansatte ledere i frivillige organisasjoner på helse – og sosialfeltet. Det er informantenes personlige refleksjoner som danner utgangspunkt for analysen.

Studien belyser hvordan tilskuddsordningene tilrettelegger for organisasjonenes drift og utviklingsmuligheter. Organisasjonenes posisjon til å påvirke forvaltningen er analysert med utgangspunkt i Gudmund Hernes sine teser om makt i bytteforhold. (Hernes 1978) og Trygve Gulbrandsens analyse av hvordan organisasjonenes rollesett, påvirker deres forhandlingsposisjon i møtet med offentlige myndigheter. (Gulbrandsen 2012).

Utøvelse av ledelse er belyst med utgangspunkt i Aadland og Buschs perspektiver på verdibasert ledelse (Aadland 2004, Busch 2012). Studien peker i retning av at forutsetningene for å utøve en verdibasert ledelsesfilosofi, ikke ser ut til å være forenlig med de rammene den statlige frivillighetspolitikken bidrar til. Den statlige tilskuddsforvaltningen kan snarere se ut til å stimulere en ledelse, som i stor grad, er ad hoc preget og passiv. En slik ledelsesform vil oftest kunne være mindre målrettet og problemløsende.

De betingelsene frivillighetspolitikken legger føringer for, ser dermed snarere ut til å låse organisasjonene fast i en avhengig posisjon vis a vis offentlige myndigheter, enn å bidra til utvikling av endringskompetente organisasjoner. Dette kan muligens være utilsiktede konsekvenser av den statlige fordelingspolitikken.

## Forord

Tre og et halvt år er tilbakelagt. Det har vært spennende og innholdsrike år. Dialog og erfaringsutveksling med kunnskapsrike og engasjerte medstudenter, har vært berikende og ikke minst trivelig. En takk til dyktige og engasjerte forelesere og et miljø med tro på det man driver med.

Til tider har det vært direkte gøy. Til tider har det vært frustrerende. Aller mest har det vært lærerikt og gitt meg, både personlige erfaringer og verktøy, til bruk i jobbsammenheng.

En takk til arbeidsgiveren min, Landsforbundet Mot Stoffmisbruk, som har gitt meg handlingsrom til å gjennomføre studiet.

Ikke minst; en takk til familie og venner, som har funnet seg i perioder med sosial tilbaketrekning og mentalt fravær.

Den største takken går til min veileder Olav Molven, som svært tålmodig og grundig har bistått med råd og veiledning på ulike stadier i studiearbeidet. Takk skal du ha.

Oslo 30.11.13

Kari Sundby

## Innhold

Sammendrag .....	1
1 Tema og bakgrunn for valg av tema .....	6
1.1 Tema og bakgrunn .....	6
1.2 Presentasjon av fremstillingen .....	7
2 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	9
2.1 Problemstillingen .....	9
2.2 Forskningsspørsmålene .....	9
3 Frivillig sektor .....	11
3.1 Hva forstår vi med frivillig sektor .....	11
3.2 Relasjonen mellom stat og frivillig sektor .....	12
3.3 Utfordringer fremover i forholdet .....	13
3.4 Frivillige organisasjoner på helse og sosialfeltet .....	14
4 Mål og virkemidler i frivillighetspolitikken .....	15
4.1 Statens syn på organisasjonene .....	15
4.2. Statens mål .....	16
4.3 Virkemidler .....	16
5 Teori.....	18
5.1 Teoretiske perspektiver .....	19
5.2 Roller.....	19
5.3 Makt .....	21
5.3.1 Politisk makt versus byråkratisk makt.....	21
5.3.2 Makt i bytteforhold .....	21
5.3.3 Betingelser for makt.....	22
5.4 Ledelse .....	23
6 Metode .....	27
6.1 Metodisk tilnærming .....	27
6.2 Dybde intervjuet .....	28
6.3 Dokumentanalysen - årsregnskap og årsrapporter.....	29
6.4 Forforståelsens betydning .....	29
6.5 Valg av studiefelt.....	31

6.6 Sammensetning av utvalg .....	32
6.7 Datainnsamling .....	32
6.8 Reliabilitet og validitet .....	33
6.9 Metoderefleksjon.....	34
6.10 Etske refleksjoner.....	35
7 Funn og analyse.....	37
7.1 «Hvordan tilrettelegger statlige tilskuddsordninger for utvikling, drift og måloppnåelse i frivillige organisasjoner?» .....	37
7.1.1 «Det har med liv og død å gjøre» .....	37
7.1.2«Hvor høyt utdanningsnivå skal man ha for å hjelpe syke mennesker?».....	38
7.1.3 Kontroll innen rimelighetens grenser?.....	39
7.1.4 «Skal tiltakene spasere ut på egen hånd?».....	41
7.1.5 «Folk vil vel ha lønna si første halvår også?» .....	43
7.1.6 Oppsummering.....	44
7.1.7 Analyse .....	44
7.2 «Hvilke muligheter har mindre medlemsorganisasjoner til å påvirke utformingen av tilskuddsordningene, samt størrelse og vilkår på de statlige tildelingene til egen organisasjon?....	48
7.2.1 Opplevd innflytelse - utformingen av tilskuddsordningene.....	48
7.2.2 Organisasjonenes forhold til FFO .....	48
7.2.3 Klage på egne vegne.....	50
7.2.4 Oppsummering.....	52
7.2.5 Analyse .....	53
7.2.6 Makt og innflytelse i et rolleperspektiv.....	53
7.3 Hvordan mener leder for organisasjonen at statlig fordelingspolitikk påvirker rammebetingelsene for ledelse?.....	58
7.3.1 Arbeidsgiveransvaret.....	58
7.3.2 Forholdet til styret.....	61
7.3.3 Medlemmer kontra ansatte .....	63
7.3.4 Rett person ombord? .....	64
7.3.5 Hva nå?.....	66
7.3.6 Oppsummering.....	67
7.3.7 Analyse .....	68
7.3.8 Utøvelse av personalansvaret .....	69
7.3.9 Et verdiforankret organisatorisk samspill?.....	71

8 Hvilken betydning har statlig fordelingspolitikk for ledelse av frivillige organisasjoner? .....	76
Litteraturliste .....	79
Vedlegg 1: Intervjuguiden .....	82
Vedlegg 2 Informasjonsskriv .....	84
Vedlegg 3 SKRIFTLIG INFORMERT SAMTYKKE .....	86

# 1 Tema og bakgrunn for valg av tema

## 1.1 Tema og bakgrunn

Både Stortingsmeldingen « Frivillighet for alle» og senere forskning, slår fast at myndighetene har som uttrykt mål å skape en helhetlig og overordnet frivillighetspolitikk (Strømsnes og Selle 2012, kap.3).

Det kanaliseres økte statlige midler til frivillig sektor. (Lorentzen 2010, s.27) Statens økonomiske virkemidler overføres til frivillig sektor gjennom tilskuddsordninger med detaljerte retningslinjer for tildeling og kontroll med bruken av tilskuddet. Med unntak av driftsstøtte og grunnstøtte, er tilskuddsordningene oftest øremerket konkrete formål. I tillegg inkluderes direkte og indirekte virkemidler, som er felles på tvers av frivillig sektor. Dette er i hovedsak momskompensasjonsordning, skatte -og avgiftslettelser og mindre lettelsers når det gjelder arbeidsgiveravgift (St.meld.nr. 39(2006-2007, del IV).

De økonomiske virkemidlene har igjen ledet til økte krav til rapportering og dokumentasjon hos tilskuddsmottaker. Økte tildelinger med påfølgende økte rapporteringskrav, ser ut til å utvikle en større grad av formalisering i frivillig sektor (Gulbrandsen og Ødegård 2011, kap.5). I de senere år har sektoren vært viet større forskningsmessig interesse, med vekt på ramme -vilkår og forholdet mellom frivilligheten og det offentlige (St.meld.nr 39 (2006-2007).

Forskningsrapporter, særlig fra tiden etter St.meld.nr. 39(2006-2007), beskriver et organisasjonsliv i endring. Samfunnet har utviklet seg i retning av økt individualisering på bekostning av det kollektive engasjementet. Man ser ut til å være mer orientert mot organisasjoner som dekker egne personlige behov. Lojaliteten til organisasjonen er mindre og man bytter oftere organisasjonstilhørighet.

Samfunnet synes å utvikle seg i en mindre ideologisk retning. Interessen for å organisere seg «for å ivareta overordnede samfunnshensyn og verdier» er svekket (Gulbrandsen og Ødegård 2011, kap.7). Dette har bidratt til nedgang i antall medlemmer som engasjerer seg aktivt i organisasjonens lokale ledd. Mangel på tillitsvalgte bidrar til færre lokallag (Gulbrandsen og Ødegård 2011, kap.3). Samtidig er medlemsorganisasjonsmodellen fortsatt et politisk mål. Dette gjenspeiles i kriteriene for å falle inn under de statlige tilskuddsordningene. Antall

aktive medlemmer, antall lokale ledd og nasjonal utbredelse, premieres økonomisk (Lorentzen 2010, s.36-39). Staten begrunner kriterier for tilskudd med at det er et samfunns - mål å stimulere lokalt frivillig engasjement, i regi av frivillig sektor (St.melding nr.39(2006-2007), s.178-179).

Mot denne bakgrunnen er det av interesse hvordan frivillig sektor makter å tilpasse seg endrede rammebetingelser. Siktemålet med denne undersøkelsen er å se nærmere på hvilken betydning statlig fordelingspolitikk har for ledelse av mindre frivillige organisasjoner på helse og sosialfeltet.

Valg av tema og problemstilling er påvirket av egne erfaringer, både som ansatt i ulike interesseorganisasjoner, og nå som generalsekretær i en mindre medlemsorganisasjon på helse og sosialfeltet. Arbeidserfaringen min har økt interessen for hvordan økonomiske rammebetingelser påvirker ledelse av frivillige organisasjoner.

Uforutsigbarheten i frivillig sektor skyldes at statlige tilskuddsordninger, stort sett, gis med korte tidshorisonter. Midlene er i tillegg ofte øremerket til konkrete tiltak. Driftstilskudd står oftest ikke i forhold til de reelle driftskostnadene organisasjonen har. For å dekke inn driftsutgifter, vil organisasjonene sannsynligvis være avhengige av flere inntektskilder. Mulighetene for andre finansieringskilder er blitt vanskeligere tilgjengelig. Dette skyldes delvis begrensninger i spilleautomatmarkedet, som har ført til økt konkurranse om sponsorinntekter fra fond og stiftelser. Markedet for egenfinansiering av organisasjonens drift gjennom telefonsalg og lotterier, er sterkt begrenset som følge av restriksjoner i markedsføringsloven (markedsføringsloven, kap.3).

Summen av disse tendensene kan muligens gjøre det vanskeligere å finansiere frivillige organisasjoner i fremtiden. Egen erfaring med disse spørsmålene utgjør motivasjonen for valg av tema.

## ***1.2 Presentasjon av fremstillingen***

Innledningsvis presenteres problemstilling og forskningsspørsmål. Kapittel 3 gir et bakgrunnsbilde for å plassere frivillige organisasjoner i en historisk sammenheng, samt beskriver relasjonen mellom stat og frivillig sektor og framtidige utfordringer i forholdet. Kapittel 4 beskriver statens mål og virkemidler vis a vis frivillig sektor. I kapittel 5 beskrives



de teoretiske perspektivene, studien bygger på. Kapittel 7 redegjør for funn og presenterer analysen. Kapittel 8 presenterer hovedfunn og studiens konklusjoner.

## **2 Problemstilling og forskningsspørsmål**

### **2.1 Problemstillingen**

*«Hvilken betydning har statlig frivillighetspolitikk for ledelse av frivillige organisasjoner?»*

Den statlige frivillighetspolitikken består i hovedsak av offentlige økonomiske overføringer for å oppnå statlige mål for frivillig sektor. Økonomiske virkemidler er sammensatt av direkte tilskuddsordninger og generelle overføringer til frivilligheten. Det kan være momskompensasjon, skattelettelser og lignende tiltak.

Innretningen på de statlige virkemidlene har sannsynligvis ulike virkninger avhengig av om man betrakter konsekvensene fra statens, eller fra organisasjonenes side. Staten vil utforme frivillighetspolitikken ut fra hvilke samfunns mål man tenker seg at frivillige organisasjoner kan bidra til og oppnå (Lorentzen 2010, 7-8). Organisasjonene kan, på sin side, ha andre mål for virksomheten og derfor vurdere betydningen av virkemidlene annerledes.

Forholdet mellom stat og organisasjon påvirker hverandre gjensidig (Lorentzen 1994, kap.1-3). Staten er i midlertid en sterk premissleverandør med store muligheter til å legge føringer på organisasjonenes rammebetingelser gjennom de økonomiske tilskuddsordningene.

Siktemålet med undersøkelsen er å få et innblikk i hvordan frivillige medlemsorganisasjoner tilpasser seg statens fordelingspolitikk. Undersøkelsen begrenses til interesseorganisasjoner på helse og sosialfeltet(kap.4). Studien bygger på intervjuer med fem ansatte ledere som beskriver hvilke konsekvenser de mener innretningen på de statlige tilskuddsordningene har for organisasjonens drift, måloppnåelse og utvikling, samt hvilke utfordringer de opplever som ledere.

### **2.2 Forskningsspørsmålene**

Problemstillingen søkes belyst gjennom følgende tre forskningsspørsmål;

*1. «Hvordan tilrettelegger statlige tilskuddsordninger for utvikling, drift og måloppnåelse i frivillige organisasjoner?»*

Ledelse innebærer både ansvaret for daglig drift og langsiktig utvikling. Det kan være av interesse å se nærmere på hvordan de statlige tilskuddsordningene bidrar til et økonomisk og administrativt fundament for organisasjonenes løpende drift og måloppnåelse. Og; Hvordan statlige økonomiske overføringer tilrettelegger for organisasjonens endringsbehov. Frivillig sektor må tilpasse seg sentrale utviklingstrekk i samfunnet for å sikre fremtidig eksistensberettigelse (Gulbrandsen og Ødegård 2011, kap.7). Med mål siktes det både til organisasjonens vedtektsfestede mål og statens politiske mål for frivilligheten.

Med «statlig fordelingspolitikk» eller « statlig frivillighetspolitikk» menes statlige økonomiske overføringer til frivillig sektor. Begrepene brukes synonymt i framstillingen.

***2.« Hvilke muligheter har mindre medlemsorganisasjoner til å påvirke utformingen av tilskuddsordningene, samt størrelse og vilkår på de statlige tildelingene til egen organisasjon?»***

De statlige økonomiske overføringene til frivillig sektor har økt de senere årene og er viktige økonomiske bidrag til organisasjonene. Det kan derfor være av interesse om organisasjonene har noen påvirkning på hvordan retningslinjer og regelverk for tilskuddene utformes og forvaltes. Det kan være viktig for organisasjonene å ha en dialog med tilskudds forvalter når det gjelder egne tildelinger. Åpen kommunikasjon med saksbehandler kan gi mulighet for innflytelse på utformingen av egne tilskudd og vilkårene som følger tildelingen. Avgrensningen « mindre medlemsorganisasjoner» defineres i metodekapitlet.

***3.«Hvordan mener leder for organisasjonen at statlig fordelingspolitikk påvirker rammebetingelsene for ledelse?»***

Lederen er avhengig av et handlingsrom for å lede. Siden store deler av inntektsgrunnlaget i frivillige organisasjoner som oftest kommer fra statlige tilskuddsordninger, er det sannsynlig at konsekvensene av vilkår og kriterier har stor betydning for det handlingsrommet, lederen har til disposisjon. Fordelingspolitikken vil sannsynligvis legge en stor del av grunnlaget for lederens praktiske og økonomiske muligheter til å forme og utvikle sitt lederskap. «Leder» er i denne undersøkelsen begrenset til organisasjonens ansatte toppleder.

## 3 Frivillig sektor

### 3.1 Hva forstår vi med frivillig sektor

Frivilligheten har lange tradisjoner i Norge. De første sammenslutningene så dagens lys på midten av 1800 – tallet og sprang i hovedsak ut fra misjons - og arbeiderbevegelsen. Fra 1850 tallet oppsto brede folkelige mobiliseringer, blant annet innen avholdsbevegelsen og Det norske Misjonsselskap. Rundt århundreskiftet og fram til etterkrigstiden, vokste det i tillegg fram organisasjoner innen helse, sosialomsorg og humanitært arbeid. I etterkrigstiden har tallet på frivillige organisasjoner vært sterkt økende. Etter hvert har også kontakten og samarbeidet mellom staten og frivilligheten endret seg i takt med fremveksten av sosial - demokratiet. Opprinnelig var organisasjonslivet preget av liten grad av formalisering. Organiseringen var forankret lokalt. Inntektskildene var helt uavhengig av staten(Wollebæk og Selle 2002, kap.3).

Historisk har utviklingen gått fra et individuelt til et mer kollektivt formål. Opprinnelig var fundamentet for engasjementet individuelt og moralsk begrunnet; «En sinnelagsetikk; personlig og moralsk ansvar for å hjelpe dem som var vanskeligst stilt.» (Lorentzen 1994, s.19).

Frivilligheten dekker i dag en rekke ulike formål og aktiviteter, fra idrett, kultur og til ulike velferdstiltak. Noen er tuftet på religiøs tilhørighet og andre er livssynsnøytrale. St.meld.nr 39(2006-2007) gir et grundig innblikk i bredden av norsk organisasjonsliv. Etter hvert har formålet utviklet seg til å fremme ulike gruppers særinteresser.

I norsk sammenheng avgrenses frivillige organisasjoner mot ulike næringsorganisasjoner, samt yrkessammenslutninger og fagforeninger. Ad hoc organisering og avgrensede aksjoner faller også utenfor (Lorentzen 1994, s.19).

Det går et skille mellom fortjenestebaserte og fortjenestefrie private sivile aktører.

Fortjenestefrie organisasjoner tar ikke ut overskudd til private eiere. I den grad de går med overskudd, pløyes midlene tilbake til organisasjonens formålsrettede aktiviteter (Lorentzen 1994, s.20-22).

En del organisasjoner har til felles at de drifter frivillige velferdstiltak, definert av Lorentzen som; «aktiviteter i regi av frivillige organisasjoner som er rettet mot å avhjelpe problemer innenfor helse - og sosialsektoren, og som har en viss regularitet og formell struktur.» (Lorentzen 1994, s.21).

Frivillige velferdstilbud kan enten være tett knyttet til organisasjonen eller organiseres mer separat. Sistnevnte vil nok være mest vanlig i store organisasjoner. For mindre organisasjoner vil nivåene være sammenfallende (Lorentzen 1994, s.20-21).

### ***3.2 Relasjonen mellom stat og frivillig sektor***

Den sosialdemokratiske velferdsstaten skiller seg fra de mer liberale velferdsstatene når det gjelder synet på frivilligheten. Liberale velferdsstater så tidlig frivillige organisasjoner som et selvstendig felt med behov for egen lovgivning, finansiering og rammer. I de nordiske landene derimot, er det lange tradisjoner for å vurdere organisasjonenes nytte for den enkelte sektoren i offentlig forvaltning. Staten hadde derfor ofte et pragmatisk og nytteorientert syn. Rollen som bidragsyter i velferdsstaten medvirket til opprettelsen av de første samarbeidsorganene mellom staten og organisasjonene (Lorentzen og Hoaas 2000, kap.2).

Både St.meld. nr. 27(1996-1997) og St. meld nr. 39(2006-2007), beskriver det norske organisasjonssamfunnet og de sentrale statlige målene for frivillig sektor. Stortings - meldingene redegjør også for offentlige myndigheters forventninger om tettere samarbeid mellom staten og organisasjonene. Strømsnes og Selle peker på at frivillig sektor i økende grad benyttes i «implementeringen av offentlig politikk»(Strømsnes og Selle 2012, s.25). Staten ble mer opptatt av hvordan organisasjonene kunne bidra til realisering av velferdsstaten (Lorentzen og Hoaas 2000, s.21).

Gulbrandsen og Ødegård mener at både nasjonal og internasjonal forskning tyder på at frivillige organisasjoner i, økende grad, er blitt avhengige av offentlige bidrag. Statlige økonomiske overføringer kan ofte gi noe mer trygghet for fremtidige inntekter, enn gaver av ulik karakter. Gulbrandsen og Ødegård peker på at statens fordelingspolitikk både har positive og negative sider for organisasjonene. Store deler av organisasjonene har fått bedre rammebetingelser, men også økte krav til rapportering og dokumentasjon på bruken av

tilskuddsmidlene. Statens krav skaper derfor sannsynligvis endringsbehov i organisasjonene, for å imøtekomme skjerpede offentlige krav (Gulbrandsen og Ødegård 2011, kap.4).

### **3.3 Utfordringer fremover i forholdet**

St.meld. nr 27 (1996-1997) og St.meld. nr 39 (2006-2007), har ledet til økt forskning på frivillig sektor. Rapportene beskriver som oftest situasjonen til de store organisasjonene. Paraplyorganisasjonen Frivillighet Norge, hevder at det er behov for forskning på mikronivå, for å få fram økt kunnskap om hvordan den enkelte organisasjon påvirkes av sine økonomiske rammebetingelser (St.meld.nr.39(2006-2007), s 178).

I St.meld. nr 39 (2006-2007) fremheves frivillige organisasjoners evne til å skape sosiale fellesskap. Stortingsmeldingen understreker at organisasjoner spiller en viktig demokratisk rolle og at disse funksjonene utgjør en selvstendig begrunnelse for statlige økonomiske overføringer til frivillig sektor (St.meld. nr 39 (2006-2007), kap 8). Samtidig vurderes frivillige organisasjoner på helse og sosialfeltet ut fra deres økonomiske fortrinn som bidragsyttere til helse – og sosialpolitiske mål.

Dersom tilskuddene ensidig gis til tiltak, spesifisert av staten, og beregnet ut fra kjennetegn knyttet til organisasjonens struktur, vil dette muligens kunne gå på bekostning av organisasjonens muligheter til å utvikle organisasjonen og gjennomføre aktiviteter, som er basert på eget verdigrunnlag og formål (Lorentzen 2010, s.50).

Det er sannsynlig at offentlige virkemidler vil ha både tilsiktede og utilsiktede konsekvenser, uansett om man tar utgangspunkt i statlige samfunns mål eller organisasjonenes mål og behov (Lorentzen 2010, s.9).

Lorentzen og Hoaas peker på at kriterier for offentlige tilskudd kan lede til at man legger om virksomheten for å sikre støtte.

«For det kan tenkes at sammenslutninger vil søke å optimalisere sin offentlige støtte ut fra gitte tildelingskriterier. Ved å endre sin innretning og struktur kan de øke støtten, og dermed skaffe seg større inntekter. Men i sin ytterste konsekvens vil et slikt støtte – opportunistisk organisasjonsliv være meningsløst – ideelle sammenslutninger som mest av alt søker å optimalisere inntektene fra det offentlige har ikke lenger noe ideelt preg.» (Lorentzen og Hoaas 2000, s.8)

Strømsnes og Selle peker på at man har gått fra et system i hovedsak basert på tillit, til et kontrollsystem som ikke er tillitsbasert, mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner. Denne utviklingen har ledet til en økt byråkratisering av frivillige organisasjoner for å møte det offentliges krav til dokumentasjon og kontroll med bruken av tilskuddsmidler (Strømsnes og Selle 2012, s.5).

### **3.4 Frivillige organisasjoner på helse og sosialfeltet**

Feltet består i stor grad av små medlemsorganisasjoner som representerer mennesker med spesifikke diagnoser eller livsutfordringer. En del av organisasjonen arbeider forebyggende på helse og sosialsektoren, f. eks rusforebyggende organisasjoner eller innen folkehelse. Noen av organisasjonen er rettet både mot barn og unge, samt voksne brukere og pårørende. Organisasjonene arbeider som oftest, dels interessepolitisk, og dels som sosiale arenaer og kunnskapsformidlere ovenfor egne medlemmer. Majoriteten av organisasjonene på helse og sosialfeltet er mindre organisasjoner med begrensede ressurser og medlemstall (St.meld.nr.39(2006-2007,kap.8).

En relativt stor andel av organisasjonene, har mindre enn 100 medlemmer, ingen ansatte og begrensede ressurser. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon(FFO).Hentet 24.10.2013:<http://www.ffo.no/no/Medlemsorganisasjoner/>

Interessepolitisk er feltet dominert av noen store organisasjoner, f. eks Mental Helse Norge og Landsforeningen for hjerte og lungesyke (LHL). Disse er interessepolitiske organisasjoner og spenner over ulike diagnoser innen større sykdomskategorier.

De fleste av organisasjonene er tilsluttet Funksjonshemmedes fellesorganisasjon.(FFO). FFO er Norges største paraplyorganisasjon innen frivillig sektor og organiserer 67 medlemsorganisasjoner, med til sammen ca. 300 000 medlemmer. FFO arbeider for «samfunnsmessig likestilling og deltakelse for funksjonshemmede» (St.meld. nr.39 (2006-2007), s.80).

## **4 Mål og virkemidler i frivillighetspolitikken**

### **4.1 Statens syn på organisasjonene**

St.meld. nr 39 (2006-2007) tar utgangspunkt i regjeringens mål om og «sikre utviklingen av et levende sivilsamfunn gjennom å utvikle et nært samspill med frivillige organisasjoner og ved å legge til rette for frivillig engasjement.» (St.meld.nr.39(2006-2007), s.11).

Stortingsmeldingen tar sikte på å beskrive frivillig sektor, samt skape en helhetlig frivillighetspolitikk. Hensikten med meldingen er også å gi sektoren annerkjennelse og understreke sektorens autonomi (St.meld.nr 39 (2006-2007), s.11).

Meldingen vektlegger to hovedperspektiver på frivillige organisasjoners roller i samfunnet. Rollen som selvstendige aktør; Staten begrunner støtten til frivillige organisasjoner ut fra et ønske om å styrke det særegne frivillige på dets egne premisser. Stortingsmeldingen fremhever også rollen som bidragsyter ved å være et supplement til offentlige velferdstjenester St.meld.nr.39 (2006-2007), s.11).

Stortingsmeldingen definerer interesseorganisasjoner;

”som sentrale pådrivere gjennom å løfte ”saksfelt” fra private anliggender for familie og pårørende og inn i det offentlige rom og der gjøre det til et ansvar for myndighetene.» St.meld.nr.39(2006-2007), s.167). Betegnelsen er dekkende for det interessepolitiske engasjementet organisasjonene i undersøkelsen har som målsetting for arbeidet sitt.

Staten fremhever viktigheten av interesseorganisasjonenes betydning i overordnede folkehelse – strategier og innen forebyggende helsearbeid (St.meld.nr.39(2006-2007), s.9). Meldingen poengterer betydningen av organisasjoners innsats for å skape økt livskvalitet for ulike grupper av funksjonshemmede, gjennom organisasjonsarbeid og i organiserte fritidsaktiviteter St.meld.nr. 39(2006-2007), s.73).



## **4.2. Statens mål**

St.meld. nr 39 (2006 -2007,s.11)(Frivillighetsmeldingen), presenterer statens hovedmål for frivillig sektor:

- «Å sikre frivillighetens uavhengighet og mangfold
- Å legge til rette for at alle kan delta i frivillig arbeid
- Å sørge for bedre rammevilkår for frivillig virke lokalt
- Å øke kunnskapen og oppmerksomheten om frivillighetens roller og betydning for samfunnet
- Å samordne og utvikle statlig fordelingspolitikk»

Lorentzen peker på fordelingspolitikken fortsatt er organisert i sektorvise tilskudds – ordninger (Lorentzen 2010, s.45)

## **4.3 Virkemidler**

Ved merverdiavgiftsreformen i 2001, ble det etablert en kompensasjonsordning for de merutgiftene, reformen påførte frivillig sektor (St.meld.nr.39(2006-2007), s175). Det settes av et beløp hvert år på statsbudsjettet, som fordeles til organisasjonene som søker. Det bevilgede beløpet er lavere enn de reelle momsutgiftene, organisasjonene søker kompensert hvert år. Derfor avkortes beløpene. Ordningen gir derved ikke full kompensasjon for de reelle momsutgiftene organisasjonene har (St.meld.nr.39(2006-2007), s.25).

Fra inntektsåret 2000, ble det innført skattefradrag for giver når gaven til frivillige organisasjoner er på kr 500 eller mer. Fradraget er i hovedsak begrenset til organisasjoner innen helse – og omsorgsfremmende arbeid, kultur og internasjonalt solidaritetsarbeid (St.meld.nr 39 (2006-2007), s.174).

I tillegg er det innført mindre begrensninger i skatteplikten og arbeidsgiveravgiften, for ikke fortjenestebaserte organisasjoner (St.meld.nr.39(2006-2007), kap.22).

Statlige tilskuddsordninger, også omtalt som tilskudds regimer ((Lorentzen 2010, kap.2), forvaltes sektorvis av de ulike fagdepartementene. Utarbeidelse av regelverk og retningslinjer for tildeling av tilskudd er i hovedsak delegert til fagdirektoratene. Statlige tilskuddsordninger tildeles organisasjonenes sentrale organisasjonsledd.

De statlige tilskuddsordningene er delt i to hoved - støtteformer. Grunnstøtte(driftsstøtte) er tilskudd til organisasjonenes driftsutgifter som lønn, husleie ol. Den andre formen for støtte er aktivitetsmidler. I tillegg inneholder noen ordninger også prosjektstøtte. Dette er i hovedsak øremerkede tilskudd til konkrete formål og aktiviteter. Grunn – og aktivitetsstøtte er organisert under departementene og forvaltes av departementet, direktorat og i noen tilfeller av eksterne organer som paraplyorganisasjoner. Departementene organiserer sammensetning og fordelingskriterier(tilskuddsregimer) forskjellig (Lorentzen 2010, s.43-46).

Medlemsorganisasjonene i denne studien søker støtte fra tilskuddsordninger under Helsedirektoratet, BUFdir og Utdanningsdirektoratet. Sammensetningene av tilskudd den enkelte organisasjon får, vil variere avhengig av organisasjonenes målgrupper og formål.

BUFdir forvalter driftstilskudd til «Funksjonshemmedes organisasjoner og organisasjoner av pårørende til personer med nedsatt funksjonsevne som har vanskelig for å ivareta egne interesser.» Driftstilskuddet består delvis av et fast basistilskudd. I tillegg gis det et medlemstilskudd, basert på antall medlemmer, og et skjønnsbasert tilskudd. Organisasjoner må søke om å bli innlemmet i ordningen før man kan søke tilskudd. For organisasjoner, godkjent etter 31.12.2004, er det satt en nedre grense på 250 medlemmer for å bli tilskudds berettiget. Godkjente organisasjoner kan i tillegg søke likemannsmidler. Det er tilskudd som er øremerket opplæring og styrking av tillitsvalgte. Retningslinjer, BUFdir, hentet 20.10.13 fra: <http://www.bufetat.no/bufdir/tilskudd/>.

To av organisasjonene søkte midler fra Helsedirektoratet. Direktoratet forvalter tilskuddsordningene for psykisk helse og rus. For tilskudd innen psykisk helsefeltet, er nedre grense for godkjenning satt til minimum 50 medlemmer. Tilskuddet skal styrke bruker – og pårørende organisasjonenes drift og informasjonsvirksomhet. Siktemålet er tilrettelegging av brukermedvirkning på individ - og systemnivå. Tilskuddet er delt i to. Det gis et basistilskudd etter faste kriterier, beregnet ut fra antall medlemsantall og nasjonal utbredelse. Hoveddelen av tilskuddet baseres på skjønn, ut fra en vurdering av «organisasjonenes aktivitet for å fremme brukermedvirkning innen psykisk helse.» Det legges også vekt på nasjonal utbredelse, bredden på arbeidet ol. Retningslinjer, Helsedirektoratet, hentet 20.10.13:fra:

<http://helsedirektoratet.no/tilskudd/Sider/default.aspx?Tema=Psykisk+helse+og+rus>

Noen av organisasjonene kunne i tillegg søke midler fra Utdanningsdirektoratet. Det gis driftsstøtte til organisasjoner som bidrar til å nå utdanningssektorens mål innenfor grunnskoleopplæringen. Retningslinjer, Utdanningsdirektoratet, hentet 20.10.13 fra:

<http://www.udir.no/Regelverk/Tilskudd/Alle-tilskuddsordninger/Andre-mottakere/Organisasjonar/>

## **5 Teori**

### ***5.1 Teoretiske perspektiver***

Hensikten med studien er å få et innblikk i hvilken betydning lederen mener forvaltningen av statens tilskuddsordninger har for egne ledelsesmuligheter. Informantenes refleksjoner kan vanskelig forstås uten å plassere ledelse i en kontekstuell sammenheng. Problemstillingen søkes derfor belyst ved hjelp av perspektiver på makt, både på samfunns – og individ/organisasjonsnivå. Først behandles forholdet mellom politisk – og byråkratisk makt (Østerud, Engelstad og Selle 2003). Deretter redegjøres det kort for makt i bytteforhold (Hernes 1978) samt Trygve Gulbrandsen analyse av relasjonen mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner (Gulbrandsen 2012). Lederens refleksjoner vil trolig være influert av rådende forestillinger om hva god ledelse er, samt hvorvidt man opplever at egne personlige verdier er forenlige med de mulighetene som ligger i rammebetingelsene. Lederteorier vil kunne være et speil som utdyper lederens refleksjoner. Informantenes synspunkter analyseres med utgangspunkt i et verdibasert ledelsesperspektiv.

### ***5.2 Roller***

Trygve Gulbrandsen bygger videre på internasjonal forskning om relasjonen mellom offentlige myndigheter og frivillig sektor. Han tar utgangspunkt i en case studie av fire norske organisasjoner; Norges Blindforbund, Antirasistisk Senter, Norges Musikkorps Forbund og Frelsesarmeen. Utgangspunktet for studien var organisasjonenes tilpasningsevne til endrede omgivelser.

Han analyserer sine funn fra casestudiet gjennom å definere 10 ulike idealtypiske roller som organisasjonene kan ha. Videre analyserer han mulige konsekvenser ulike roller vil kunne ha for organisasjonens valg av strategier (Gulbrandsen 2012, s. 65-67)

I følge Gulbrandsen, vil de ulike rollene, eller kombinasjoner av roller, i varierende grad bidra til realisering av myndighetenes behov. Organisasjonens rollesett kan påvirke hvor sannsynlig det vil være at organisasjonen mottar offentlige tilskudd, samt hvorvidt forholdet

mellom organisasjonen og det offentlige, vil være et likevektig eller ulikevektig forhold (ibid.s.70).

Gulbrandsen mener de ulike rollene og rollekombinasjonene, kan utgjøre en innfallsvinkel til å forstå ulike organisasjoners forhold til offentlige myndigheter. Det gjelder både forhandlingsposisjon, påvirkningsmuligheter og hvor sannsynlig det er at organisasjonen vil motta tilskudd. Offentlig økonomisk støtte vil, med Gulbrandsens utgangspunkt, oftest henge sammen med hvorvidt politiske og offentlige myndigheter vurderer organisasjonens mål og verdier som positive, og egnet, til og nå prioriterte samfunns mål (ibid.s.67 – 69).

I følge Gulbrandsen, er det relevant å stille spørsmål ved hvorvidt organisasjonens rollekombinasjoner, vil kunne påvirke tilgangen på offentlige tilskudd, samt påvirke organisasjonens evne til å tilpasse seg endringer i økonomiske rammevilkår (ibid.s.67-73.)

Derved er det mulig at rammebetingelsene ikke nødvendigvis bare kan føres tilbake til organisasjonens størrelse, men også hvilket rollesett organisasjonen besitter. Organisasjonen kan ha valgt å innta bestemte roller. De kan være tvunget eller tildelt en rolle av myndighetene. Organisasjoner kan ha blitt drevet inn i en rolle uten at dette har vært en gjennomtenkt strateg i(Gulbrandsen 2012, kap.5). Det pekes også på at rollesammensetninger ikke er statiske og vil være i endring.

St.meld.nr. 39(2006-2007) differensierer i liten grad mellom store og små organisasjoner. Det drøftes i liten grad hvilke funksjoner og roller mindre organisasjoner fyller, eller hvilke konsekvenser statlig fordelingspolitikk har for de små organisasjonene.

Gulbrandsens modell vil muligens kunne bidra med viktige perspektiver for å forstå betydningen av statlig fordelingspolitikk for mindre frivillige organisasjoner.

Med utgangspunkt i denne rolletypologien, kan man se nærmere på om organisasjoner kan sies å inneha rollesett som øker sannsynlighet for å motta offentlige tilskudd og ha et likeverdig forhold til offentlige myndigheter.

## **5.3 Makt**

### **5.3.1 Politisk makt versus byråkratisk makt**

Maktutredningen peker på at framveksten av en omfangsrik statsforvaltning har resultert i at « rollefordelingen mellom politikk og forvaltning har blitt mer uklar (Østerud, Engelstad og Selle 2003, s.100). Dette skyldes, i følge forfatterne, blant annet at;

«Profesjonalisering av styringsapparatet gjennom desentralisering til frittstående direktorater og kontrollorganer betyr at både ressurser og politisk skjønn flyttes vekk fra politisk ledelse og over til ekspertstaber.» (Østerud, Engelstad og Selle 2003, s.88)

Uklarheten gjelder ikke bare de overordnede politiske målene, men også « politiske organers løpende beslutningsmakt.» (Østerud, Engelstad og Selle 2003, s.104). Samfunnet er blitt mer profesjonalisert. Dette påvirker maktfordelingen i samfunnet; «Profesjonene legger dels premisser for offentlige beslutninger og har dels større eller mindre muligheter til å kontrollere et saksfelt uten innblanding.»(Østerud, Engelstad og Selle 2003, s.247).

Foucault analyserte utviklingen av fengselssystemet i boka «Overvåkning og straff». Han overførte analysen til en beskrivelse av at makten også finnes i samfunnet materielle strukturer; En disiplinerende makt som finnes overalt i samfunnet; «kontinuitet mellom de instituerte, spesialiserte og kompetente myndigheter [...] som reglementsmessig konstaterer og måler, hierarkiserer, differensierer, sanksjoner og straffer.» (Foucault og Østerberg 1999, s.257)

Foucaults tanker er videreført i senere forskning. Dag Østerberg påpeker at den måten organisasjoner utformes og tiltak iverksettes på, over tid institusjonaliserer en bestemt virkelighet og festner visse løsninger og verdier (Flaa 1995, s.134).

### **5.3.2 Makt i bytteforhold**

Gudmund Hernes diskuterer ulike situasjoner der aktørene kan realisere egne interesser ved hjelp av andre. Han klassifiserer disse situasjonene etter grad av interessekonflikt mellom partene. For å kunne snakke om makt i bytteforhold, forutsettes det at man har to aktører og minst to hendelser som beskriver; «hva de gjensidig kan yte for hverandre, hva de kan belønne og straffe den andre med» (Hernes 1978, s.41).

Med utgangspunkt i denne modellen, kan man analysere relasjonen mellom to eller flere parter, ut fra hvorvidt man har felles eller motstridende interesser, samt hvor likeverdig eller skjevt styrkeforholdet er mellom partene (Hernes 1978, s.41).Hernes presiserer at «hvis interesseforholdet mellom to aktører er skjevt den ene veien, så vil maktforholdet være skjevt den andre veien» (Hernes 1978, s.42)

### **5.3.3 Betingelser for makt**

Hernes analyserer betingelser for makt basert på følgende fem teser;

**1«En aktørs makt reduseres i den utstrekning han kontrollerer lite av interesse for andre»** (Hernes 1978, s.87)

For å bøte på denne situasjonen, kan aktøren forsøke å øke andres avhengighet av ham, ved å øke egen kontroll på bekostning av andres kontroll, eller innlede samarbeid med andre kontrollører.(ibid s.87)

**2«En aktørs makt reduseres i den utstrekning andre aktører kontrollerer saker av stor interesse for ham»** (ibid s.88)

Her kan aktøren forsøke å redusere egen avhengighet, ved enten å « redusere sin interesse for det de andre kontrollerer,[] forsøke å skaffe seg andre valgmuligheter og alternativer» (ibid s.88).

**3«En aktørs makt reduseres i den utstrekning han har liten kontroll over de saker det skal treffes avgjørelse om, eller de prosedyremessige sider ved saksbehandlingen»**(ibid s.90).

I denne situasjonen ligger, i tillegg til redusert makt over saksbehandlingsprosedyrer, også liten makt over det som settes på dagsorden, eller ikke settes på dagsorden, og derved unndras diskusjon (ibid s.90-91).

**4«En aktørs makt reduseres i den utstrekning han har liten kontroll over hvilke andre aktører som skal være med på å treffe beslutningene.»** (ibid s.93)

Det er ikke likegyldig hvem som kontrollerer hvilke aktører som får påvirke og bringe inn interesser og perspektiver, og hvem som holdes utenfor. For å bøte på manglende kontroll over beslutningsprosesser, kan aktøren forsøke å få andre til å fremme egne interesser på vegne av en selv (ibid s.94).

**5«En aktørs makt kan reduseres i den utstrekning han er forhindret fra å delta i beslutningsprosessen.» (ibid s.94.)**

I den grad aktøren må velge hvilke interessefelt han skal medvirke på, vil han ha mindre makt over de beslutninger som treffes på andre områder, hvor aktøren også har interesser(ibid s.95).

#### **5.4 Ledelse**

Aadland referer Baumann (2001) som beskriver samfunnet som uoversiktlig og ustabilt. I følge Aadland, gjør denne utviklingen det vanskeligere å legitimere og benytte kun regler og mål som styringsmekanismer (Aadland 2004, s.142-143)

Han peker på at mennesket er motivert av sine verdier og følelser i minst like stor grad som fornuften (Aadland 2004, s.142). Mot denne bakgrunnen mener han at å lede gjennom ønskede verdier; Skape en verdibevisst reflekterende organisasjon, vil være en egnet styringsform, enten som erstatning for mål – og regelstyring, eller som supplement (s.157). Både Aadland og Busch fremhever at man må definere organisasjonens verdier og forankre verdiene i ledelsesprosessen (Aadland 2004, s.157-158, Busch 2012, s.97)

Aadland viser til Milton Rokeach's definisjon av verdier;

«Ein verdi er ei vedvarande tru på at eit spesifikt åtferdsmønster[] eller eit føremål[] er personlig og sosialt å foretrekkje framfor eit motsett åtferdsmønster eller føremål.» (Aadland 2004, s.152).

Aadland og Busch bruker ulike begrep om verdier. Men slik jeg oppfatter dem, har de en sammenfallende forståelse av hva verdier er, og verdiers betydning og implikasjoner i ledelse. Begge peker blant annet på at verdier kan være åpne og erkjente, eller skjulte, mer ubevisste. Både Busch og Aadland refererer til Agyris og Schön (1978) og peker på skillet mellom» uttrykte verdier og bruksverdier»; Skillet mellom verdiene vi sier vi har, og de vi uttrykker gjennom handling (Aadland 2004,s.21,Busch 2012,s.35).

For å realisere verdibasert ledelse, tar Aadland utgangspunkt i to hoved handlinger; Implementering av organisasjonens vedtatte verdier og å oppøve evnen til selvrefleksjon



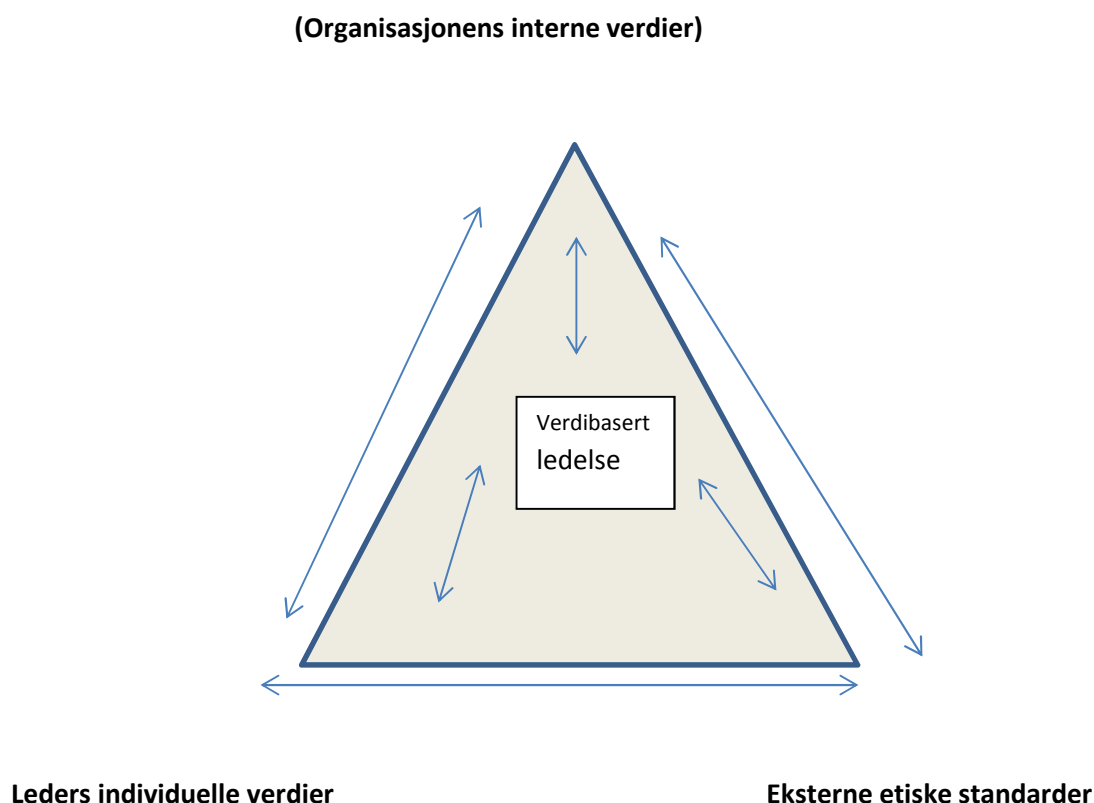
(Aadland 2004, s.157). Mot denne bakgrunnen definerer han verdibasert ledelse på følgende måte:

«Verdibasert leiing er å motivere og mobilisere organisatoriske handlingar og avgjerder på basis av ønskje verdier, og å avdekkje og avgrense innslaget av handlingar og avgjerder som uttrykkjer før medvitne eller ikkje-ønskje verdier.» (s.157).

Aadland understreker at det er en forutsetning for verdibasert ledelse at man vedlikeholder verdigrunnlaget i virksomheten. Det å lede basert på vedtatte verdier, leder derfor ikke i seg selv til praktisering av verdibasert ledelse (Aadland 2004, s.157). Slik jeg forstår Busch, anlegger han et videre perspektiv. Han understreker at verdibasert ledelse må forankres i en ledelsesteori. Han begrunner dette med at dersom verdibasert ledelse blir stående alene, mister man dimensjoner knyttet til hensikten med ledelse;

«at ledelseskonseptet ikke blir knyttet til realisering av mål. Da vil verdibasert ledelse bli redusert til det å arbeide med verdier og verdiutvikling. Dette er også interessant, men det kan ikke betraktes som ledelse.» (Busch 2012, s.83).

Busch illustrerer verdiforankringen av ledelsesprosessen med følgende modell:



Busch ser verdiforankringen, både som en forankring i den enkelte leders verdisett, og som en forankring i organisasjonens interne verdier og de eksterne etiske normene i samfunnet.

Han påpeker at man må prioritere de verdiene som er viktigst. «Hvis verdiene blir for omfattende, komplekse og konfliktfylte, blir det vanskelig å trekke dem inn i ledelsesprosessene.»(Busch 2012, s.95-96).

Dersom verdibasert ledelse skal være anvendelig, må det være en overlapping mellom de tre verdisettene. Hvis det ikke er det, vil det oppstå verdimessige konflikter det kan være vanskelig å håndtere (Busch 2012, s.98). Dersom det er tilstrekkelig overlapp mellom verdisettene, vil en verdibasert ledelse som prosess, kunne finne sted;

Busch vektlegger, i likhet med Aadland, det prosessuelle i verdiforankring og definerer en god leder som en som «makter å utvikle en god ledelsesprosess innenfor sitt formelle(eller avtalte) ansvarsområde, en som makter å *ivareta ledelsen av ledelsesprosessen..*» (Busch 2012, s.96)

Mot denne bakgrunnen definerer han verdibasert ledelse som;

«et målformulerende, problemløsende, språkskapende og verdiutviklende samspill, forankret i organisasjonens verdier og høye etiske standarder, som kan utøves på både individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå.» (95).

Slik jeg forstår Busch, favner han Aadlands definisjon av verdibasert ledelse. Men han utfyller perspektivene ved å knytte verdibasert ledelse tettere til leders ansvar for å definere problemer og finne løsninger, som sikrer måloppnåelse. For å få med denne helheten, peker han på at noen lederteorier sannsynligvis vil være mer egnet enn andre, til å fremme verdibasert ledelse. Han trekker fram transformasjonsledelse og selvledelse som lederperspektiver som kan gis en tydelig verdiforankring i tråd med definisjonen ovenfor.

Selvledelse utgjør ledelse på individnivå og henspiller på det å ta ansvar for egen ledelse, enten i egenskap av å være formell leder, eller som medarbeider. Selv om selvledelse er individuelt, skjer det i samspill med andre;

«Selvledelse er et målformulerende, problemløsende og verdiutviklende samspill, forankret i organisasjonens verdier og høye etiske standarder, som utøves på individnivå.» (Busch 2012, s.130)

På tilsvarende måte, forstår jeg Busch slik at han mener at også transformasjonsledelse er tett knyttet til verdibasert ledelse og egnet til å favne de målformulerende og problemløsende aspekter ved ledelse, i tillegg til det å utvikle verdier og en god etisk standard (ibid s.154).

I følge Busch er hensikten med transformasjonsledelse, kort oppsummert; at medarbeidere skal bevisstgjøres på « organisasjonens målverdier og instrumentelle verdier» for å øke medarbeideres motivasjon for å nå organisasjonens overordnede mål og se dette i sammenheng med egen personlig utvikling og selvrealisering.» (ibid s.154).

Busch peker på at en mer; «La det skure» - eller ad hoc preget ledelse kan sees som en kontrast til transformasjonsledelse og vurderes som en mer passiv form for ledelse. En passiv ledelsesform vil sannsynligvis ikke være tett knyttet til verdibasert ledelse. ( ibid. 154-156).

Busch betegner «la det skure ledelse» som;

«en form for ikke ledelse hvor lederen sjelden griper inn i det medarbeiderne gjør. Den legger i stor grad opp til aktiv bruk av selvledelse, men uten at det følges opp med en verdibasert ledelsesform. Denne ledelsesformen kan bygge på enten likegyldighet eller en vurdering av at medarbeiderne ikke trenger noen ledelsesimpulser.»

## 6 Metode

Hensikten med undersøkelsen er å få kunnskap om hvilken betydning statlig frivillighetspolitikk, har for ledelse av mindre medlemsorganisasjoner. Det er i hovedsak forvaltningen av statens tilskuddsordninger, som er i fokus. Gjennom intervjuer med fem ansatte ledere, belyses hvordan de opplever at tilskuddsordningene legger til rette for organisasjonens mål og utviklingsmuligheter, samt hvorvidt man har mulighet til påvirke hvordan tilskuddsordningene utformes og praktiseres.

### 6.1 Metodisk tilnærming

Problemstillingen kunne vært belyst ved bruk av kvantitativ metode. Spørreskjema, distribuert til et større antall organisasjoner, ville sannsynligvis gitt mer representative data om leders syn på betydningen av statens fordelingspolitikk. Ved å samle inn data på tvers av departementenes forvaltningsområder, ville man fått fram en større breddeinnsikt i staten tilskuddsforvaltning.

Kvantitativ tilnærming er godt egnet til å avdekke det typiske ved et fenomen. Man ville kunne få fram likheter og ulikheter mellom organisasjoner på ulike felt, og langs ulike variabler (Johannessen, Tufte og Kristoffersen 2010, s.32). Det har i midlertid ikke vært målet i denne undersøkelsen.

Hensikten er å belyse problemstillingen gjennom lederens refleksjoner og erfaringer. I mindre organisasjoner er det ofte få ansatte. Lederens forståelse og handlinger kan tenkes å ha stor innvirkning på hvordan organisasjonen forstår sine omgivelser, tilpasser seg, og forsøker å påvirke rammebetingelsene sine. En fenomenologisk tilnærming gir tilgang til en forståelse av de dypere meningene i informantenes erfaringer (Thagaard 2003, s.36).

Mot denne bakgrunnen ansees kvalitativ metode å være egnet til å belyse problemstillingen. Jeg vurderte ulike kvalitative innfallsvinkler.

Fokusgrupper, med deltakere på tvers av organisasjoner, kunne utvidet antall informanter og muligens frembrakt mer nyansert data. Når flere reflekterer sammen, frembringer det oftest flere perspektiver, enn en til en samtale. En svakhet ved fokusgrupper er imidlertid at man,

ofte i mindre grad, får detaljert innsikt i den enkeltes forståelse (Johannessen, Tufte og Kristoffersen 2010, s.150-152).

Ved å kombinere fokusgrupper med intervju, ville man fått innblikk i hvordan lederen reflekterer alene, samt fått et utfyllende materiale fra gruppeintervjuene. I denne undersøkelsen kan det være en fare for at informantene vil være mindre åpne i en fokusgruppe, enn i et intervju. Organisasjonene søker oftest midler fra de samme tilskuddsordningene. Derfor kan informantene komme til å oppfatte andre deltakere i gruppen som potensielle konkurrenter om de samme tilskuddene. Dette kunne ledes til mer taktiske svar og større reservasjon mot å dele egne synspunkter og erfaringer. Derved kan faren for feilkilder bli større, enn ved intervju. Fremgangsmåten kan gi en tryggere og mer åpen ramme og invitere til større åpenhet. Intervjuet vil derfor sannsynligvis gi et mer pålitelig datagrunnlag (Johannessen, Tufte og Kristoffersen 2010, kap.6).

Intervju i kombinasjon med observasjon, ville gi et datamateriale som både viser lederens personlige refleksjoner og informantens samhandling med omgivelsene. I tillegg til kunnskap om hvordan lederen reflekterer, får man et innblikk i hvordan lederen faktisk handler. Samtidig er det jo ikke sikkert at informanten ville være like åpen, dersom man visste at man også ville bli observert. Sekretariatene i undersøkelsen er små arbeidsplasser og den enkeltes handlinger blir veldig synlige. (Johannessen, Tufte og Kristoffersen 2010, s.118-119).

Organisasjonenes økonomiske situasjon, prioriteringer og oppnådde resultater, vil være viktige elementer for å besvare forskningsspørsmål 3; Leders opplevelse av egne ramme - betingelser. Organisasjonenes årsregnskap og årsrapporter er en direkte kilde, som kan gi utdypende informasjon i tillegg til lederens egne erfaringer og vurderinger.

Basert på denne avveiningen, ble undersøkelsen basert på en kombinasjon av dybdeintervjuer og dokumentanalyse av organisasjonenes årsregnskap og årsrapporter, for siste avsluttede regnskapsår.

## **6.2 Dybde intervjuet**

I utgangspunktet ble intervjuguiden utformet for å besvare forskningsspørsmålene 2 og 3:

2 «Hvilke muligheter har mindre medlemsorganisasjoner til å påvirke størrelsen på de statlige overføringene til organisasjonen, samt vilkårene som følger tildelingen?» Og

### *3 Hvordan mener leder for organisasjonene at statlig fordelingspolitikk påvirker rammebetingelsene for ledelse?*

Intervjuguiden ble strukturert i noen hovedtema, som dekket organisasjonens økonomiske situasjon og sammensetning av inntektskilder. Informantene ble også spurt om hvordan de opplevde organisasjonenes innflytelse på forvaltningen av tilskuddsordningene. Forskningsspørsmål 3 ble belyst med hovedfokus på informantenes muligheter til å rekruttere og beholde medarbeidere, samt hvordan de selv vurderte ansattes arbeidsbetingelser. Avslutningsvis ble de spurt om hvilke hovedutfordringer de så fremover. I praksis viste det seg at intervjuene også bidro til å belyse forskningsspørsmål 1;

*»Hvordan tilrettelegger statlige tilskuddsordninger for utvikling, drift og måloppnåelse i frivillige organisasjoner?»,*

Forskningsspørsmålet ble aktualisert og belyst fordi informantene ble spurt om de var kritiske til tilskuddsordningene. Spørsmålet ga omfattende informasjon om hvilke konsekvenser informantene mente tilskuddsordningene hadde for organisasjonene.

### **6.3 Dokumentanalysen - årsregnskap og årsrapporter**

Årsregnskapene for 2012 ble benyttet til å kartlegge organisasjonenes økonomi og hovedinntektskilder. Inntekter og kostnader kan belyse hvilke aktiviteter som gjennomføres og hvilket økonomisk handlingsrom organisasjonene har. Rapportene inneholder som oftest også utfyllende beskrivelser av organisasjonenes formål og verdier, samt hvilke arbeidsoppgaver som prioriteres eller nedprioriteres. Dokumentanalysen vil sannsynligvis beskrive økonomiske konsekvenser av måten tilskuddsordningene tilrettelegger for drift, måloppnåelse og utviklingsmuligheter. Fremgangsmåten vil derfor kunne bidra til å belyse forskningsspørsmål 1. Organisasjonenes årsrapporter gir som oftest også et bilde av styrets prioriteringer, og kan utdype hvordan informantene reflekterte rundt egne rammevilkår. Dokumentanalysen vil derfor også kunne gi bakgrunnsinformasjon i forhold til forskningsspørsmål 3.

### **6.4 Forforståelsens betydning**

Datamaterialet bygger i hovedsak på informantenes personlige erfaringer og verdier. Det lar seg jo aldri gjøre å forholde seg objektivt til materialet. Samtidig vil faren for subjektivitet

være ekstra utfordrende, siden jeg selv er opptatt av disse spørsmålene og har en sammenlignbar arbeidssituasjon (Dalland 2012, s.119). Ser jeg med en forskers øyne eller med perspektivet til en noe frustrert daglig leder, under forhold som kan oppleves svært utfordrende?

Mine verdier og synspunkter har betydning for å vurdere i hvilken grad min subjektivitet påvirker tolkning og analyse av materialet. Mot denne bakgrunnen, bør mitt verdigrunnlag og vurderinger i forhold til tema beskrives.

Det er viktig for meg at ansatte i frivillig sektor skal ha ordnede arbeidsforhold og en lønnsutvikling i takt med sammenlignbare stillinger. Det strider mot mine verdier når ansatte hos meg jobber så mye overtid i perioder, at det kan gå utover familielivet deres. Personlig er jeg kritisk til utformingen og forvaltningen av tilskuddene og særlig det jeg opplever som en manglende konsekvensanalyse av hvordan ulike politiske beslutninger virker sammen. Samtidig er jeg av den oppfatning av tilskuddsordningenes utvikling de senere år, har gitt organisasjonslivet bedre økonomiske forhold.

Den subjektive forståelsen vil jo alltid være tilstede. Men jeg har forsøkt å ta disse utfordringene i betraktning, både i utforming av spørsmål, gjennomføring av intervjuene, og i utvelgelse og tolkning av data. Samtidig vil mine mer ubevisste verdier og fordommer være tilstede (Krogh 2009, s.49). Man kan ikke være fullt ut bevisst hvordan forforståelsen kan komme til å påvirke gjennomføringen av studien og konklusjoner. Forforståelsen og fordommene ligger utenfor» horisonten» og vil uansett ikke kunne være tilgjengelig for meg. Men gjennom bevisst refleksjon, vil man kunne «komme inn i en prosess hvor vi i stadig større grad kan bedømme våre fordommer og sjalte ut dem som ikke er på sin plass, og som hindrer forståelsen.» (Krogh 2009, s.54). Jeg håper at jeg et stykke på vei har maktet en slik prosess.

Også de utfyllende perspektiver man velger å trekke inn, vil være preget av egne, mer eller mindre bevisste, erfaringer. Krogh peker på at «Den samlede mengden av alle de forutsetninger vi har, er så enorm at dette langt overskrider det enkelte individs krefter. Vi kan ta opp enkelte elementer til kritisk prøving, men ikke helheten.» (Krogh 2009, s.54).

På tilsvarende måte vil alle kilder bære preg av andre aktørers forforståelse og må derfor tolkes med disse reservasjonene (Krogh 2009, s.54-56).

Dette vil være iboende begrensninger i enhver forskningssammenheng. Man bør derfor, så langt det er mulig, hente perspektiver som avkrefter egne forestillinger og fordommer (Dalland 2012, s.118). For å redusere faren for at mine verdier og erfaringer skaper skjevheter, har det vært ekstra viktig å se etter korrigerende synspunkter i forskningslitteratur på feltet

### **6.5 Valg av studiefelt**

Repstad peker på at det å forske i egen virksomhet både har fordeler og ulemper (Repstad 2009). Det var vanskelig å vurdere i forkant hvorvidt min nærhet til feltet ville påvirke data. Personlig kunnskap kan gjøre det enklere å få tilgang til informantene. Min kjennskap til feltet ville sannsynligvis gjøre det enklere å kommunisere problemstilling og spørsmål, mer treffende.

På den annen side er det en fare for at informantene ville være mer tilbakeholdne, enn dersom jeg kom helt utenfra. Frivillige organisasjoner, som har sammenliknbare tiltak eller operer på samme samfunnsområde, er avhengige av de samme tilskuddsordningene. Størrelsen på tilskuddene til den enkelte organisasjon, påvirkes av hvor mange organisasjoner som til enhver tid søker. Styrken i den enkelte organisasjons formål og argumenter, vil kunne påvirke tilskuddets størrelse.

Informantene vil derfor kanskje sensurere seg selv i intervjusituasjonen. Man kan oppleve å gi fra seg informasjon som kan være uheldig i en mulig fremtidig konkurransesituasjon. Denne feilkilden kan reduseres ved å utelukke organisasjoner som søker fra de samme tilskuddsordningene, og til beslektede formål, som organisasjonen jeg jobber for.

Repstad mener at det sentrale vil være å utvikle en bevisst kritisk og selvreflekterende holdning til hvordan man håndterer egen nærhet til felten i analysen. Allikevel fant jeg at faren for feilkilder var større enn fordelene. (Repstad 2009)

Jeg vurderte hvorvidt jeg burde utvide studiefeltet til å omfatte paraplyorganisasjonen; Frivillighet Norge, som jobber interessepolitisk på vegne av en bredde i norsk frivillighet. Dette ville i midlertid gitt et utvalg organisasjoner som ville tilhøre forskjellige tilskuddsordninger. Studiefeltet er derfor avgrenset til organisasjoner som er tilsluttet Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO).



## **6.6 Sammensetning av utvalg**

For å avgrense utvalget, ble alle organisasjoner innen FFO kartlagt. I og med at undersøkelsen dreier seg om lederens refleksjoner i forhold til både personalledelse og strategisk ledelse, ble alle organisasjoner uten sekretariat, og med kun en ansatt, utelukket.

Da undersøkelsen tar sikte på å belyse små og mellomstore frivillige organisasjoner, ble utvalget begrenset til organisasjoner med, fra tre ansatte og opp til seks, inkludert leder. Organisasjoner med mer enn 6 ansatte, vil sannsynligvis befinne seg i en annen økonomisk situasjon og derfor ikke gi data som belyser min problemstilling. Etter å ha avgrenset utvalget på denne måten, satt jeg igjen med et mulig utvalg på 13 organisasjoner.

Jeg ønsket i utgangspunktet å ha et utvalg med spredning i antall ansatte. Antall ansatte kunne være en indikator på forskjeller i økonomisk situasjon. Mot denne bakgrunnen plukket jeg ut syv organisasjoner som tilfredsstilte kriteriene og sendte disse et informasjonsbrev om undersøkelsen og med forespørsel om de kunne tenke seg å delta. De første fem lederne jeg sendte forespørsel til, responderte og sa seg villig til å delta. Disse fem organisasjonene utgjør utvalget. Utvalget er derfor ikke representativt for frivillig sektor.

Det er oftest vanskelig å avgjøre tidlig i en undersøkelse hvor mange informanter utvalget bør bestå av, for å belyse problemstillingen forsvarlig. Det anbefales at det bør gjennomføres intervjuer inntil man ikke lenger får noen ny informasjon og at utvalget bør bestå av fra ti til femten informanter ved bruk av dybdeintervju.(Johannessen, Tufte og Kristoffersen 2010, s.104). I et studentarbeid som skal gjennomføres parallelt med annet arbeid, vil et så høyt antall intervjuer, med påfølgende analyse, sprengte rammene.

I utgangspunktet avgrenset jeg derfor utvalget til 5 organisasjoner og ledere. Dersom de første intervjuene avdekker sprikende eller mangelfulle data, ville det kunne være en indikator på at utvalgets størrelse burde økes eller endres. Intervjuene viste seg å være tilstrekkelige konsistente, slik at problemstillingen ikke ble aktualisert.

## **6.7 Datainnsamling**

Alle potensielle deltakere i utvalget ble tilskrevet med informasjon om studien og invitasjon til å delta. I løpet av to uker, var utvalget avklart. Samtlige av intervjuene foregikk på

informantens arbeidssted, men i avgrensede møterom, slik at samtalene forløp uforstyrret. Intervjuene varte fra ca. en time og til 1 time og 20 minutter. Intervjuene ble tatt opp på bånd, og så skrevet ut for å sikre konkret gjengivelse av informantenes refleksjoner.

I det første intervjuet introduserte jeg tema og lot informanten snakke fritt. Fremgangsmåten resulterte et stort og uoversiktlig datamateriale. I de andre intervjuene, strukturerte jeg intervjuet mer i tråd med oppbyggingen av intervjuguiden. Dette gjorde at materialet ble mer oversiktlig og håndterbart. For å redusere faren for at informanten misforstår spørsmålet, var jeg bevisst å gjenta svar som kunne være tvetydige for å forsøke å få informanten til å presisere svaret sitt. Dette gjorde at intervjuene ble noe lengre, men minsket faren for redusert pålitelighet (Dalland 2012, s.120)

Ved gjennomgang av utskriftene, så det ikke ut til at endringen i gjennomføringen av intervjuet resulterte i at datagrunnlaget endret seg fra det første og til de øvrige intervjuene. På tross av større grad av struktur, kom alle informantene tilbake til de manglende mulighetene til å påvirke ordningene, samt misnøye med tilskuddenes regelverk. Disse to temaene så ut til å engasjere informantene aller mest. Materialet ble først kodet i tråd med forskningsspørsmålene og deretter systematisert etter tema.

## **6.8 Reliabilitet og validitet**

Valg av temaområder dekket i hovedsak forskningsspørsmålene. Jeg gjennomførte først ett intervju og vurderte behov for endringer. Jeg så da behovet for å supplere med et spørsmål om hvor mye tid som gikk med til søknader og rapporteringer i forbindelse med tilskuddene. For å dekke dette temaet også i det første intervjuet, fikk jeg spørsmålet besvart pr. e-post.

Spørsmålene knyttet til tilskuddsordningenes tilrettelegging og organisasjonenes påvirkningsmuligheter, er sannsynligvis ikke temaområder som informanten vil oppleve det vanskelig å snakke om. Det var heller ikke mitt inntrykk. Når det gjelder egen ledelse, kan det være noe større muligheter for at informantene kan «pynte» på virkeligheten, siden undersøkelsen ikke inneholder et korrigerende materiale. Det kan utgjøre en svakhet ved undersøkelsens reliabilitet.

Det var i midlertid, noe overraskende at årsrapportene i liten grad reflekterte styret syn på den økonomiske situasjonen og hva de opplever som sentrale utfordringer fremover.

Dokumentanalysen ble derfor et mindre supplement og korrektiv til leders refleksjoner, enn forventet. Analysen av regnskapene kompenserte til en viss grad for manglende økonomisk analyse i årsrapportene.

Funnene er presentert med omfattende sitatbruk for å gi leseren mulighet til å vurdere troverdigheten i analyse og konklusjoner. Sitater av betydning for sammenligning mellom informantene, er tydeliggjort i teksten. Studien er ikke representativ og består av et lite utvalg. Datamaterialet bygger også i hovedsak på personlige refleksjoner, Dette gir begrenset overførbarhet. (Johannessen, Tufte og Kristoffersen 2010, kap.16)

## **6.9 Metoderefleksjon**

Utvalget ble, som sagt, sammen av de første fem lederne som responderte. Selv om responstiden varierte fra noen dager og opp til to uker, kan dette ha ført til at utvalget er sammensatt av informanter som er mer interessert i tema, enn de øvrige syv lederne som ikke er representert.

I tillegg ser jeg, i ettertid, at det kan være en svakhet ved studien at valgte styreledere ikke er intervjuet. Informantene ga, i noen tilfeller, uttrykk for at man ikke alltid hadde samme oppfatning, spesielt i relasjon til hva slags lønns – og arbeidsbetingelser ansatte bør ha. Samtidig er det en mulighet for at informantenes åpenhet ville ha blitt redusert, dersom styrelederne var inkludert.

Det kan uansett være en fare for at informantene «pyntet» på virkeligheten av lojalitet til styret. En av informantene ringte meg noen dager etter intervjuet fordi vedkommende ønsket å supplere intervjuet med informasjon, som synliggjorde noe mer uenighet med styret, enn det som fremkom i intervjuet. Det er vanskelig å vurdere om dette også kan gjelde flere av informantene.

Det er også en mulighet for at jeg påvirket intervjuene på grunn egen tilknytning til feltet. To av informantene så ut til å slappe mer av når jeg tydeliggjorde at organisasjonen jeg jobber for, ikke søker midler fra de samme tilskuddsordningene. Jeg forsøkte å være bevisst ikke å stille ledende spørsmål, formulert som en bekreftelse på mine erfaringer og synspunkter. Ved en kritisk gjennomlesning av intervjuene, så jeg at jeg ikke klarte dette fullt ut hele tiden. For å bøte på eventuelle skjevheter, har jeg utelatt noen mindre sekvenser fra materialet, fordi jeg

ser at oppfølgingsspørsmålene mine i ettertid ikke var verdinøytrale (Dalland 2012, s.119-122).

### **6.10 Etiske refleksjoner**

For at informantene skulle ha tilstrekkelig informasjon til å foreta et begrunnet valg vedrørende deltakelse i undersøkelsen, ble det sendt ut et kort informasjonsskriv sammen med forespørselen om de ville delta. Siktemålet med undersøkelsen ble også omtalt innledningsvis i det enkelte intervjuet.

Informasjonen som fremkom i intervjuene, dreier seg i stor grad om organisasjonens økonomi, utfordringer av økonomisk karakter og formålsbestemte målsettinger. Denne delen av datamaterialet kan ikke sies å være sensitivt. Både årsrapporter og vedtekter ligger åpent på hjemmesidene. Noen publiserte også årsresultatet i årsrapportene og organisasjonene var registret i Brønnøysundregistrene.

Lederens refleksjoner knyttet til egen ledelse, er den delen av undersøkelsen som kan nærme seg en form for sensitivitet, avhengig av hvor åpen informanten er om egne personlige synspunkter og erfaringer. I midlertid faller de innsamlede data utenfor det man forstår som sensitive opplysninger (Dalland 2012, s.103)

Selv om mange organisasjoner er medlem av FFO, er utvalget snevret inn på grunn av kriteriet; antall ansatte.. Det var derfor nødvendig å tenke gjennom hvordan man kunne sikre størst mulig grad av anonymitet. Anonymisering ble formidlet muntlig ved starten av intervjuet i forbindelse med informert samtykke. Det fremgikk av samtykkeerklæringen at informantene når som helst kunne trekke seg fra undersøkelsen.

For å redusere faren for gjenkjennbarhet er informantenes kjønn og navn utelatt.. Informantene benevnes A, B, C,D og E for å redusere sannsynligheten for at man kan knytte intervjuet til en identifiserbar person. Hverken organisasjonenes navn, adresse eller opplysninger om medlemskategorier er gjengitt. Organisasjonenes formål, målgruppe og spesielle kjennetegn ved organisasjonene er også utelatt. Det er heller ikke oppgitt kilder til organisasjonenes hjemmesider, regnskap eller årsrapporter, hverken i teksten eller i litteraturlisten. Selv om dette gjør det vanskeligere for leseren å gjøre seg opp en mening om hvordan primærkilden er brukt, fant jeg at hensynet til anonymitet veide tyngre.

Det ble understreket at man som forsker er underlagt taushetsplikt vedrørende alle forhold som fremkommer i intervjuene (Dalland 2012, s.104) Siden jeg selv er leder av en frivillig organisasjon, var det viktig å presisere at taushetsplikten også gjelder i egenskap av leder i etterkant av undersøkelsen, og ikke bare i forskerrollen.

## **7 Funn og analyse**

I det følgende presenteres funn og analyse for hvert av forskningsspørsmålene. Deretter analyseres funnene, samlet. Hensikten er å danne et mer helhetlig bilde av hvordan både forvaltningen av tilskuddsordningene og informantenes påvirkningsmuligheter vis a vis offentlige myndigheter, i sum påvirker hvordan lederen forstår rammevilkårene sine og beskriver egne handlingsvalg. På bakgrunn av disse tre perspektivene, belyses problemstillingen;

«Hvilken betydning har statens frivillighetspolitikk for ledelse av frivillige organisasjoner.»

### **7.1 «Hvordan tilrettelegger statlige tilskuddsordninger for utvikling, drift og måloppnåelse i frivillige organisasjoner?»**

#### **7.1.1 «Det har med liv og død å gjøre»**

Informantene understreket at organisasjonene var helt avhengige av de statlige tilskuddsordningene for å kunne finansiere sekretariatene. Gjennomgangen av årsregnskapene viste at en betydelig andel av organisasjonenes inntekter kom fra de statlige tilskuddene. C gir et bilde av ledernes oppfatninger;

«vi er veldig avhengige av de offentlige midlene [...] vi må basere oss på at dette fortsetter, eller så forsvinner vi og det tror jeg kanskje gjelder flere enn oss. Men vi er litt skrekkslagne over at vi ikke har andre inntekter, for det har vi ikke.[...]Det har med liv og død å gjøre egentlig.»

Informantene var alle bekymret for fremtidig økonomi og opplevde at sekretariatenes drift og mulighet til å drive som medlemsorganisasjoner, var avhengig av offentlig finansiering. D mente at bortfall av statlige tilskudd ville føre til en kommersialisering av organisasjonen. Man ville hatt mye mindre mulighet til å stimulere lokalt frivillig engasjement, slik man nå kunne gjøre ved hjelp av likemannsmidlene;

«Vi måtte snudd oss rundt og funnet en måte å overleve på da. Norge er ikke noe giversamfunn egentlig.[...] Vi får jo ikke gaver til vanlig. Så vi måtte lagt om driften vår fullstendig[.]vi hadde måttet tenke mer kommersielt men[...]vi hadde ikke klart å ha det likemannstilbudet vi har.»

«På grunn av avhengigheten til offentlige midler, ga lederne søknad - og rapporteringsoppgavene høy prioritet og tilpasset seg kravene i tildelingsordningene; «vi søker og rapporterer bare vi får penger[...] det viktigste for oss, det er midler, ikke at vi får en lettere arbeidsbyrde, da prioriterer vi midlene, da sitter vi overtid. «

### **7.1.2«Hvor høyt utdanningsnivå skal man ha for å hjelpe syke mennesker?»**

Kravene til søknader og rapporteringer skapte behov for høyere utdanningsnivå i sekretariatene. Dersom det faglige nivået i søknadene ble for lavt, risikerte man å få mindre tilskudd. Informantene var redde for å bli fanget i en ond sirkel. Hvis det økonomiske grunnlaget svekkes gjennom lavere tildelinger, risikerte man å få færre midler til å ansette kvalifiserte medarbeidere. Dette kunne igjen resultere i dårligere søknader, og som følge av det, stadig mindre tildelinger; C sier;

«hvis man ikke har god nok søknad, så får man jo avkortning. Og det betyr bare at man må legge mer ressurser i søknader og da går det alltid utover noe.»

Informantene opplevde at det var vanskelig å skaffe seg oversikt over de ulike tilskudds ordninger man kunne søke midler fra;

«Det er mange ulike ordninger, mange ulike saksbehandlere og mange ulike direktorat. Og de fungerer helt forskjellig, så du må ha kunnskap om hvordan hver enkelt fungerer og hvordan du skal gå fram på i den måten som er nødvendig i hvert enkelte tilfelle.»

I tillegg kunne det være vanskelig å forstå hvordan de ulike regelverkene ble praktisert og hvordan de ulike kriteriene ble vektlagt under saksbehandlingen i direktoratene; D syntes det kunne virke tilfeldig;

«Noen ganger så virker den(saksbehandlingen)veldig gjennomtenkt og andre ganger så virker det som om de ikke har forstått alle konsekvensene.[...] Jeg tror det kommer veldig an på hvilken saksbehandler som fikk akkurat den søknaden, at det er litt tilfeldig.»

E mente organisasjonene ofte ikke brukte tilstrekkelig tid på å tilegne seg kunnskap om hvordan de ulike direktoratene og saksbehandlerne resonerte:

«Man må knekke en kode om hvordan de tenker og fordeler, så blir det ikke så utydelig og virker ikke så tilfeldig. Men det burde selvfølgelig komme tydeligere fram.»

E løste utfordringene ved å ringe saksbehandlere og stille spørsmål om tilskuddsordningen eller egne søknader. Informanten fortsatt å ringe inntil det forelå tilstrekkelig informasjon til å tilpasse neste års søknad i samsvar med direktoratenes tolkning av tilskuddsordningen;

«Ringt, klaget til saksbehandler flere ganger, opplevde at de i starten ikke var interessert i å si så veldig mye, men ved å stille mye spørsmål og få de til å forklare hvordan de faktisk har behandlet søknadene, så skjønner man jo etter hvert hvor landet ligger.»

Informantene mente de tapte i konkurranse med organisasjoner som har økonomi til å ansette medarbeidere med høyere utdanningsnivå. De mente dette leder til større ulikhet mellom organisasjonene;

«For utfordringen i dag er at de som er flinke til å holde seg opplyst på de ulike tilskuddsordningene og som har tid til å søke å rapportere, de får mer i tilskudd.»

### **7.1.3 Kontroll innen rimelighetens grenser?**

Informantene mente kriteriene for kontroll var unødvendig detaljerte. Rapporteringskravene består i hovedsak av en beskrivelse av antall gjennomførte aktiviteter, og et regnskap, som viser fordelingen av kostnader på ulike tiltak. Informantene mente denne rapporteringsformen ikke nødvendigvis ga informasjon om kvaliteten og nytten av tiltakene.



Man opplevde at direktoratene heller ikke tok høyde for medlemsorganisasjonenes struktur. Organisasjonenes sentrale ledd ble holdt ansvarlige for lokallagenes bruk av tildelte likemannsmidler, uten å ha en instruksjonsmyndighet ovenfor organisasjonens valgte ledd;

«vi kan ikke gi dem sparken og de er selvstendige økonomiske enheter. De er demokratisk valgt på årsmøter. Vi har ingen sanksjonsmuligheter, den bekymringen der.»

Flere av informantene opplevde at det var krevende å sikre at lokallagene rapporterte riktig og innen fristene fra direktoratet. Kravene rettet mot lokallagenes bruk av likemannsmidler og velferdsmidler, ble opplevd rigid og unødvendig detaljert i forhold til beløpenes størrelse.

Flere av organisasjonene brukte mye tid på å purre lokallagene for å få inn nødvendig rapportering. Dersom det ikke lyktes sekretariatene å fremskaffe rapporteringen, kunne man risikere avkortning i inneværende års tildeling, eller fremtidige tildelinger. D beskriver kravene og de økonomiske konsekvensene ved manglende rapportering;

«Når de (lokallagene) får likemannsmidler; De får kanskje 1200 kr for en pizzakveld. Så må de skrive en rapport. Det må være et bilde, et regnskap. Det må være undertegnet av en revisor, uansett størrelse. Må ikke være autorisert, men allikevel. Mye sånn frem og tilbake innen frister. Og nå er det to eller tre lokallag som ikke har klart det og da holdes hele vårt likemannstilskudd tilbake i år.[...] - halvparten av tilskuddet.»

E syns dette ble for vanskelig og løste utfordringer ved å overføre mindre likemannsmidler til lokallagene og heller koordinere likemannsaktiviteter i regi av sekretariatet. På den måten skaffet man seg større kontroll over bruken av midlene. Samtidig sikret sekretariatet seg nødvendig dokumentasjon, for å kunne rapportere i henhold til kravene i tilskuddsordningene.

D pekte på at den omfattende kontrollen med bruk av små beløp i lokallagene, kunne vanskeliggjøre rekrutteringen til verv;

«Men jeg syns tidvis det er litt lite fleksibelt i forhold til de utfordringene våre medlemmer har. Det er forferdelig mye papirarbeid. En ting er det papirarbeidet som retter seg mot sentrallet. Det syns jeg ikke er så problematisk. Men det retter seg mot lokallagene også. Og jeg tror nesten at det er noe som gjør at folk ikke orker å drive lokallagsarbeidet, for de forplikter seg til ganske mye altså, papirarbeid. «

#### 7.1.4 «Skal tiltakene spaseres ut på egen hånd?»

«Sånn generelt så ligger det som en uvilje, det skal ikke være administrasjon, det skal ikke være drift.»

Den største utfordringen organisasjonene hadde, var å skaffe tilstrekkelige inntekter til å dekke lønnsutgiftene. Dette var utfordrende fordi hoveddelen av tildelingene fra staten er øremerket til selve tiltaket. Bevilgningene kunne enten være uten lønnsmidler, eller med små stillingsbrøker. Kun unntaksvis fulgte det med høyere lønnstilskudd. Det var også et stort problem for organisasjonene at størrelsen på driftstilskuddene var ganske beskjedne. Tilskuddene bidro i liten grad til å dekke lønninger og driftsutgifter;

«og det (driftstilskuddet) er vel i og for seg nok til å ha lokaler og meg ansatt og pensjonsordningen, og vips så må vi finansiere resten via prosjekt, stort sett bare årlige prosjekter»

Fire av organisasjonene brukte derfor mye tid på å søke mange prosjekter i tilskuddsordninger og stiftelser, der det var mulig å få dekket noen lønnskostnader;

«i alle budsjettregnskapene setter vi opp prosentvise stillingsbrøker og de hentes jo da ut for å betale lønnskostnader. [...]Men det fører da til at alle ansatte, inkludert meg selv, jobber med prosjekter hvert eneste år og det er vi avhengige av for å kunne ha denne størrelsen på administrasjonen.»

Organisasjonen med færrest ansatte hadde ikke mulighet til å satse på å finansiere stillinger via prosjekter. Også de andre informantene mente at prosjektarbeid var ressurskrevende og bandt opp stillinger, selv om man forsøkte å legge inn organisasjonenes egne satsningsområder i prosjektene. Det hele ble en balansegang;

«Det tar så mye tid å søke å rapportere på alle disse tilskuddsordningene så hvis vi får [...] mindre beløp fra ulike pottter, så er det jo hele tiden et spørsmål om det er noe vi skal prioritere og om vi har tid og ressurser til å søke å skaffe midler på den måten[...]vi kan vurdere å søke på enda mer og sånn sett kunne utvide administrasjonen hvis vi fikk enda mer. Men det eneste som skjer da er jo bare at vi

låser ansatte inn mot prosjektet. Det blir ikke så lett å styre egen drift når 2/3 delen av inntektene kommer fra prosjekt og øremerkede midler.»

Samtlige av informantene mente at den viktigste positive endringen for organisasjonens drifts- og utviklingsmuligheter, ville være at en større andel av de totale statstilskuddene kunne gis som et generelt, ikke øremerket tilskudd, til driften av organisasjonene. Da kunne man planlegge en mer effektiv og målrettet drift. Det at man brukte så mye tid på søknader og rapporteringer, reduserte tilgjengelig tid til å utføre organisasjonenes primære målsettinger. Informantene mente at den samfunnsrollen de var tiltenkt, ikke stod i forhold til tilskuddenes størrelse.

«Vi får veldig mye lovord om hvor flinke vi er og hvor godt arbeid vi gjør; hvor nødvendige vi er. Vi får lov å presentere det vi har på hjertet. Så sier de at vi gjør en så fantastisk jobb og at de skal se på det. Så skjer det ikke noe mer Det er jo litt frustrerende.»

E mente at retningslinjer og forvaltningspraksis ikke gir økonomisk grunnlag for å ivareta samfunnsansvaret;

«Det beste hadde vært om man fikk dekket faste utgifter til samfunnsansvaret fra staten[...] Hvis du begynner å summere opp alt ansvar vi har i stortingsmeldinger og politiske uttalelser, så får vi ikke betalt for den jobben vi har der, brukemedvirkere på eks. antall steder. Du skal drive informasjonsarbeid, pårørendearbeid, likemannsarbeid. Vi får jo ikke betalt for den jobben vi blir bedt om å gjøre. Når man fra politisk hold blir omtalt som en viktig samfunnsaktør og så får definerte oppgaver.. s[]å må man jo få betalt for den jobben man er bedt om å gjøre.»

Informantene så ikke så store muligheter til å skaffe egenfinansiering av en størrelsesorden som ville redusere avhengigheten av offentlige tilskudd. Organisasjonene mottok nesten ikke gaver. Det var helt unntaksvis, og ikke en inntekt man kunne regne med. Flere av informantene gav uttrykk for at de erfarte at det ikke er en giverkultur i det norske samfunnet, snarere en grunnleggende skepsis mot at gaver og støtteordninger skal finansiere stillinger i frivillige organisasjoner;

«Det virker som om det er en generell uvilje i samfunnet til å støtte administrasjonen i organisasjoner. Det syns jeg ikke henger på greip. Jeg skjønner jo at hvis man støtter Røde Kors med 1000 kr så vil man at mesteparten skal hjelpe barn.[...] Noen må jo drive prosjektene da.»

#### **7.1.5 «Folk vil vel ha lønna si første halvår også?»**

Organisasjonene fikk som regel tildelt midler over de tilskuddsordningene man var godkjent for, og søkte på hvert år. Dette gjaldt i første rekke driftsmidler og likemannstilskudd. Men det var uforutsigbart hvor mye man fikk. Informantene så med stor bekymring på at gapet mellom tilskudd og lønns – og driftskostnader, økte år for år. Dette skyldtes at tilskuddene ikke indeksreguleres. Siden organisasjonene for en stor del var prosjektfinansiert, skapte dette utrygghet og uforutsigbarhet. For organisasjonene med minst inntekter, og oftest begrenset med egenkapital, ble det ekstra vanskelig når tildelingene ikke ble utbetalt før i begynnelsen av mars, og man heller ikke visste hvor mye man fikk tildelt. B syns det var krevende;

»Vi tåler ikke mye uforutsett [...] jeg tror da at folk vil ha lønna si også det første halve året da.[...] Jeg er kritisk til at pengene overføres så sent for det forventes at du skal bruke opp pengene året før. Men hva skal du da drive organisasjonen for? Hvilke lønninger skal du kunne betale når du ikke får tilskuddene før langt ut på året.? Og da får du bare halvparten.»

Informantene syns det var vanskelig å forutsi størrelsen på neste års tildeling og planlegge driften. Det var en belastning å leve med uforutsigbarheten.

«Det er forutsigbart at vi får, men uforutsigbart hva vi får. For tidligere har det vært en viss økning. Nå har det vært stagnasjon. Det vil si, i de siste årene har vi ikke fått noen tillegg i det vi har fått. [...]Selv om vi stadig har en økning i medlemstallene, så får vi ikke noen begrunnelse for det.»

C følte man måtte akseptere dette, men ønsket seg mindre uforutsigbarhet:

«så lenge vi vet at det kommer og hvor mye det blir, så skal vi klare å leve med det. Men jeg vil vite når det kommer og hvor mye det blir. [...] Vi må ha forutsigbarhet, vi må ha tid til å gjøre endringer og det må være enklest mulig.»

#### **7.1.6 Oppsummering**

Organisasjonene opplever at de er avhengige av de statlige tilskuddsordningene. Tilskuddene utgjør hoveddelen av organisasjonenes totale inntekter. Gapet mellom inntekter og kostnader øker år for år. Dette skyldes at tilskuddene ikke er pris – og lønnsjustert. Etter innføringen av den obligatoriske tjenstepensjonen, har organisasjonenes samlede lønnskostnader økt kraftig. Informantene mener det er vanskelig å skaffe inntekter, uavhengig av tilskuddsordninger og prosjektmidler. Man var bekymret for hvordan man over tid, kunne makte å finansiere stillingene i sekretariatene, dersom det ikke etableres en kompensasjonsordning eller lignende for frivillige organisasjoner.

Samtidig skaper de økte faglige kravene til søknader og rapporteringer, behov for høyere formell kompetanse i sekretariatene. For å dekke inn økende lønnskostnader, er organisasjonene henvist til å finansiere stillingsbrøker via prosjektmidler. Imidlertid blir prosjektarbeid lett en tidstyv som reduserer ledig tid til organisasjonenes formålsfestede aktiviteter. Informantene opplevde at den statlige kontrollen med bruken av tilskuddsmidler var unødig detaljerte, og snarere målte kvantitet, fremfor kvalitet. Det var problematisk for informantene at organisasjonenes sentrale ledd ble holdt ansvarlig for manglende rapportering fra lokallagene, på tross av at man ikke har noen formell instruksjonsmyndighet ovenfor organisasjonens lokale ledd.

Mot denne bakgrunnen, opplevde informantene at de befant seg i en uforutsigbar og økonomisk utfordrende situasjon.

#### **7.1.7 Analyse**

I kjølvannet av St.meld. nr 39(2006-2007), er det skrevet en rekke forskningsrapporter de senere årene. I tillegg til å beskrive det positive ved at frivillige organisasjoner mottar større økonomiske overføringer enn tidligere, peker rapportene på ganske sammenfallende negative konsekvenser, i tråd med den hverdagen, informantene i denne studien beskriver. Det pekes på tidkrevende søknads og rapporteringskrav, redusert reell beslutningsmyndighet hos

organisasjonene, i kombinasjon med en økende tendens til å være avhengig av de offentlige tilskuddsordningene (Gulbrandsen og Ødegård 2011, Lorentzen og Hoaas 2000, Strømsnes og Selle 2012)

Gulbrandsen og Ødegård peker på at frivillig sektor ser ut til å ha fått en økt avhengighet til offentlige tilskuddsordninger (Gulbrandsen og Ødegård 2011, kap.4). Informantenes synspunkter understøtter dette bildet. Bortfall av tilskuddene vil kunne true deres eksistens. Organisasjonene i studien ser ut til å oppleve seg avhengige i en grad, noen av informantene beskrev som en følelse av å være prisgitt tilskuddsordningene.

Lorentzen og Hoaas understøtter informantenes synspunkter. De peker på en tendens i retning av at kriterier for å få tilskudd, i stor grad utformes for å dekke statlige behov, uten at man alltid tar hensyn til hvilken innvirkning forvaltningspraksisen har på organisasjonenes virkemåte og struktur (Lorentzen og Hoaas 2000, s.113-120). Lorentzen og Hoaas peker, i sin studie av barne – og ungdomsorganisasjonene på, at organisasjonene blant annet opplevde det frustrerende å måtte tilpasse sin interne organisasjonsstruktur til statens regelverk, snarere enn at statlige tilskudd møtte de utfordringene organisasjonene opplevde var viktigst. ( ibid s.113 – 120). Denne undersøkelsen tegner et tilsvarende bilde. (Ulstein 1998, s.184)

D's beskrivelse av rapporteringskravene for lokallagenes bruk av likemannsmidler, er et illustrerende eksempel. Organisasjonenes sentrale ledd holdes økonomisk ansvarlige for valgte organisasjonsledd, man ikke har noen formell instruksjonsmyndighet ovenfor. Den byråkratiske strukturs tankegang ser ut til, i dette tilfellet, å være direkte overført til frivillige organisasjoners mer sammensatte struktur

Som tidligere påpekt , mener Strømsnes og Selle at forholdet mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner, er endret i retning av et system som ikke lenger er basert på tillitt. Forfatterne beskriver en utvikling som er sammenfallende med informantenes erfaringer;

«med registrering følger det stor grad av standardisering og økte krav til organisasjonene, og dermed også økt grad av profesjonalisering i sektoren.» (Strømsnes og Selle 2012, s.36)

Som beskrevet, peker flere forskningsrapporter de senere årene, samme tendenser. Det ser ut til at informantene beskriver en virkelighet som deles av andre frivillige organisasjoner. Foreløpig ser det ikke ut til at denne omfattende dokumentasjonen har ført til endringer i forvaltningspraksis.

### 7.1.8 Hva skjedde med de politiske målene?

I kap 4, ble det redegjort for statens mål med frivillighetspolitikken. Folkehelsemeldingen oppsummerer de politiske ambisjonene for frivillige organisasjoners bidrag på helse – og sosialfeltet:

«Det er en lang tradisjon for samarbeid mellom myndigheter og frivillige organisasjoner innen folkehelsearbeidet i Norge. Dette samarbeidet skal videreutvikles og styrkes fordi de nye folkehelseutfordringene, som ensomhet, psykiske plager, fysisk inaktivitet og sosiale helseforskjeller, krever nye tilnærminger. Det er et mål å inkludere flere i frivillige organisasjoner og i de organiserte aktiviteter i samarbeid med organisasjonene og andre aktører. Frivillige organisasjoner vil kunne bidra med nyskapende løsninger og erfaringsbasert kompetanse. Mangfoldet i aktiviteter og tilbud gjør at frivillig sektor utpeker seg som medspiller innen et bredt spekter av folkehelseoppgaver. Dette gjenspeiles også i folkehelseloven der kommunene har et ansvar for å legge til rette for samarbeid med frivillig sektor» (St.meld.nr.34(2012-2013)s, 169).

Funnene i denne studien tyder på at det oppstår en avstand mellom de politiske begrunnelsene for å bevilge midler til organisasjonene over statsbudsjettet, og måten direktoratene utformer retningslinjene på. Informantene beskriver det problematiske ved at driftsmidlene de mottar er svært beskjedne og at det ville skapt en mer forutsigbar og effektiv drift, dersom større del av tilskuddene ble gitt i form av frie midler. Informantene peker på samfunnsansvaret de er gitt og etterspør konkrete økonomiske resultater;

«Vi får jo ikke betalt for den jobben vi blir bedt om å gjøre. Når man fra politisk hold blir omtalt som en viktig samfunnsaktør og så får definerte arbeidsoppgaver innen flere offentlige strategier, så må man jo betale for at man gjør den jobben man er bedt om å gjøre.»

Soria Moria erklæringen ser ut til å erkjenne disse problemene og imøtekommer frivillighetens behov til en viss grad;

«Regjeringen vil respektere organisasjonenes egenart ved å redusere bruken av prosjektmidler. En større andel av tilskuddsmidlene skal tildeles i form av frie midler.» (St.meld.nr.39(2006-2007), s.178).

Noe ser ut til å ha skjedd med de politiske målene underveis fra politisk beslutningsnivå og ut til statsforvaltningen. Regjeringens løfte ser fortsatt ikke ut til å være omsatt til praktisk politikk.

St.meld.nr.39(2006-2007) peker på frivillighetens ønsker om forenkling av regelverkene og en større andel frie midler (ibid s.178). Men samtidig konkluderes med at det vil «være behov for differensiert styring og kontroll av tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner, sett i lys av de sektorpolitiske målene de er ment å realisere.»( ibid s.178) Derfor overlates det til det enkelte departement å «vurdere nærmere hvilke konkrete tilskuddsordninger det er behov for å forenkle.»(ibid s. 178).

Maktutredningen hevder at utbyggingen av statsforvaltningen har resultert i en mer uklar rollefordeling mellom politikk og forvaltning (Østerud, Engelstad og Selle 2003, s.100). Dette skyldes blant annet at utredning og iverksettelsen av politiske beslutninger, er delegert til direktorater og kontrollorganer. Dette gjør at det politiske skjønnet, og forvaltningen av bevilgede ressurser, ikke lenger styres politisk, men overlates til statsansatte eksperter(Østerud, Engelstad og Selle 2003, s.88).

Forvaltningen av de statlige tilskuddene, ser ut til å være i tråd med Maktutredningens beskrivelser. Det er direktoratene som både utformer tilskuddsordningene, fordeler midlene og har evalueringsansvaret. Avstanden mellom de politiske ambisjonene og tilskuddsordningenes regelverk og forvaltningspraksis, kan muligens være en indikator på at den løpende beslutningsmakten på dette området, overlates til direktoratene, uten politisk innblanding i nevneverdig grad (Østerud, Engelstad og Selle 2003, s.104). Dette kan sannsynligvis utgjøre deler av en forklaring på hvorfor fordelingen mellom driftsmidler og prosjektmidler fortsatt ikke er endret. Dette er et av de viktigste behovene organisasjonene mente ville gi en mer forutsigbar og målrettet virksomhet.

Maktutredningens beskrivelse av en «svekket folkemakt»(Østerud, Engelstad og Selle 2003, s.70) kan muligens kaste lys over den avstanden informantene beskriver, mellom de politiske målene for organisasjonene og tilretteleggingen og størrelsen på midlene de får for å innfri ambisjonene.



## **7.2 «Hvilke muligheter har mindre medlemsorganisasjoner til å påvirke utformingen av tilskuddsordningene, samt størrelse og vilkår på de statlige tildelingene til egen organisasjon?»**

### **7.2.1 Opplevd innflytelse - utformingen av tilskuddsordningene**

Informantene mente de hadde små påvirkningsmuligheter når det gjaldt utformingen og forvaltningen av tilskuddene;

«Nei, ikke i det hele tatt. Vi får alltid lov til å levere høringer, men det virker som at departementene, når de har bestemt seg, så har de bestemt seg. Og som regel har de bestemt seg før de sendere ut noe på høring. Og da virker det ikke som at de tar hensyn til organisasjonene. For oss; så har ikke vi noen innflytelse.»

Utover høringsuttalelser, har tre av organisasjonene ikke forsøkt å påvirke tilskudds - ordningenes retningslinjer og regelverk på eget initiativ. De hadde liten tro på at de vil nå fram på vegne av organisasjonen de representerer;

«tilskuddsordningene virker veldig satt, Ja, man bruker jo veldig mye tid da, på å få veldig lite igjen. [...]Jeg vet ikke om det er hensiktsmessig å jobbe på den måten. Det kan hende at vi burde gjort det. Nå har jeg jobbet her i syv år og jeg tror ikke vi har gjort det i stor grad i den tiden, nei. [...] Ja, vi leverer jo egne høringer selv, men vår blir en i bunken, det tror jeg nok.»

En av organisasjonene møter fast på høringer i forbindelse med framleggelse av statsbudsjettet, uten at informanten har noen opplevelse av at det kommer noe ut av dette.

### **7.2.2 Organisasjonenes forhold til FFO**

Samtlige av organisasjonene er medlemmer av FFO. Det var delte oppfatninger om hvilken gjennomslagskraft paraplyorganisasjonen hadde i forhold til praktisering av tilskuddsordningen. I fire av samtalene tok informantene selv opp forholdet til organisasjonen. To av informantene hadde ingen reservasjoner og var positive til å bli

representert av FFO, når det gjaldt organisasjonspolitisk lobbyvirksomhet ovenfor direktoratene og departementene. C ga uttrykk for at organisasjonen er fornøyd med at FFO ivaretar rollen som organisasjonspolitisk talsperson. Organisasjonen hadde tillit til at deres interesser ble ivaretatt tilstrekkelig gjennom paraplyen;

«Jeg vet at FFO er i sterk dialog [...]Jeg føler at det er på et så høyt nivå at de har ikke kapasitet i direktoratet, tror jeg, til å lytte til hver enkelt organisasjon. Og da er det vel også riktig at det går over på de her paraplyorganisasjonene. Jeg har tillit til både FFO og Frivillighet Norge; At de vil se bredden av organisasjonslivet.»

C sa også at organisasjonen, uansett, ikke hadde mulighet til å drive organisasjonspolitisk påvirkningsarbeid selv. Informanten følte at de ble involvert;

«Vi klarer ikke, vi har ikke kapasitet med så få ansatte til å bli med på alt.[...] Det er ikke meningen at vår organisasjon skal mene noe om alt.[...] Og vi er involvert. Vi får jo hele tiden informasjon og vi følger den opp. Men det er ikke riktig at vi har direkte kontakt med direktoratet»

Tre av informantene var, i varierende grad, skeptiske til hvorvidt FFO er egnet til å ivareta medlemsorganisasjonenes interesser når det gjelder de statlige tilskuddsordningene. Dette ble begrunnet med at FFO finansieres via de samme driftstilskuddsordningene som organisasjonene. Paraplyen kan derfor tenkes å ha særinteresser. D så at det kunne være vanskelig å ivareta organisasjonenes til dels motstridende interesser;

«De skal jo representere alle organisasjonene, men organisasjonene er jo veldig forskjellige fra hverandre. Så det går ikke an å oppnå enighet blant organisasjonene i FFO og da blir det vanskelig for dem å ha et klart standpunkt.»

Allikevel mente informanten at det sannsynligvis bare er paraplyorganisasjonene, som har en mulighet for innflytelse:

«Jeg kan tenke meg at sånne organisasjoner som FFO har litt innflytelse for de er litt paraplyorganisasjon. Og så opplever jeg kanskje at akkurat der er paraplyorganisasjonene inne. Og tenker kanskje at de jobber interessepolitisk og så kan vi gjøre andre ting.»

A ser også begrensninger i FFOs muligheter til å fremme den enkelte medlemsorganisasjons behov;

«De er en paraply og det er klart at det organisasjonsspesifikke, må vi ta selv. Det er klart. De er jo sånn helt på det generelle; At frivilligheten må gis nødvendige rammebetingelser som går i hop. Slikt (driftsrammer) har ikke de noen innflytelse på. Det må vi gjøre selv. Men de må også fighte for sin egen tildeling, for å si det sånn.»

E går lengst i sin kritikk av FFO;

«Jeg syns kanskje generelt at man får inntrykk av at paraplyene av og til glemmer hvorfor de faktisk er opprettet og begynner å bli veldig opptatt av egen eksistens. Jeg vet jo at FFO har snakket mye om tilskuddene til seg selv og at de selv får ganske dårlig med tilskudd. Det er jo synd det, men feil når særinteressene kommer først.»

E mener organisasjonene vil kunne oppnå mer ved å gjøre felles front, uavhengig av FFO;

«Hvis organisasjonene kunne stå mer samlet, så tror jeg vi kunne fått mer. Men når organisasjonene spriker i alle retninger og klager i litt ulik grad, så skjønner jeg jo at myndighetene ikke føler noe press om å måtte gjøre noe.»

### **7.2.3 Klage på egne vegne**

Det er fagdepartementene som er formell klageinstans for de tildelingene som besluttet på direktoratsnivå. Med unntak av A, har ingen av informantene rettet formelle klager til overordnet klageinstans. Det informantene kaller «klage» er derfor i realiteten henvendelser til direktoratenes fagavdelinger for å påvirke saksbehandleren til å endre standpunkt.

E pekte på at man ikke opplever at det er noe poeng å rette formelle klager til departementene, fordi departementene ikke holder igjen noe av tilskuddsmidlene til en eventuell klagebehandling.

Henvendelsene omtales i det følgende som» klager» fordi flertallet av informantene oppfatter at de klager. Samtlige av organisasjonene har klaget, enten på avslag, eller på tilskuddsbeløpet. Klagene har i hovedsak vært knyttet til forvaltningens skjønnsutøvelse. B forteller at organisasjonen har klaget ”stadig vekk, uten at man får så veldig mye gehør for det”. Organisasjonen har fått gjennomslag noen ganger når de har klaget på størrelsen på tildelingen. Klagene har, i noen tilfeller, ført til et høyere beløp enn den opprinnelige tildelingen. Men i hovedsak opplevde informantene, at de hadde liten gjennomslagskraft, også når det gjelder konkrete tildelinger.

D har klaget på skjønnstilskuddet uten å få gjennomslag i særlig grad. Derfor bruker ikke organisasjonen mye ressurser på slike henvendelser. C har klaget på en større avkortning, man ikke var forberedt på og som ville fått store konsekvenser for organisasjonens aktiviteter;

«Vi fikk et brev om at vi ville få en avkortning. Vi merker jo 10 000 veldig fort og dette var jo 70 000. Det var jo katastrofe for oss. V i imøtegikk og forklarte så godt vi kunne. Vi fikk vel en god del ettergitt.[...]så vi har egentlig en positiv erfaring med BUFDi.»

A går lengst i å kritisere saksbehandlingen og måten forvaltningen utøver skjønn på. Informanten har klaget flere ganger, både på avslag, og på tilskuddsbeløp, uten å ha fått nevneverdig gjennomslag. Informanten opplever heller ikke å ha fått tilstrekkelige begrunnelser for størrelsen på tidligere tildelinger;

«Nei, tåkete begrunnelser, skjønner ikke begrunnelsen, bare svada, bare svada. Viser til kriteriene og er ikke i stand til å si noe om kriteriene. Derved så blir det så lite transparent det her. Hva er grunnlaget egentlig? Jeg tror ikke de vurderer det, jeg vet ikke, nei jeg vet ikke.»

A har klaget til departementet etter flere års misnøye med fordelingen av tilskuddsmidlene mellom organisasjonene. A mener at organisasjonen får vesentlig mindre enn en sammenlignbar organisasjon. Informanten mener at forskjellsbehandlingen er usaklig og at det dreier seg om betydelige beløp. A har opplevd det frustrerende at tidligere styre ikke har vært villige til å klage på det skjonnsbaserte tilskuddet i særlig grad. Informanten mener man

har vært for unnnfallende i møtet med direktorat og departement. Etter endringer i styresammensetning, har styret nå fremmet klagen og bestemt seg for å ta saken helt til Sivilombudsmannen;

«Men denne gangen har vi gjort det helhjertet. Vi har ikke fått medhold denne gangen heller, verken i direktoratet eller i departementet. Nå ligger saken hos sivilombudsmannen. Nå tar vi den til endes. Hvis vi ikke får gehør denne gangen, prøver vi på det politisk. Vi syns det er en urettferdighet i dette. Dersom vi ser på skjønnsmidler pr hode, så ligger vi på ca. 60 kr eller noe sånt, mens gjennomsnittet på alle organisasjonene ligger på en fire, fem hundre kr pr hode. Vi er veldig spente på det generelle tilskuddet nå. Vi lurte på om det vil få negative konsekvenser for oss i det som BUFDir nå jobber(endret tilskuddsordning) med, på den ene siden.[...] På den annen side så er vi veldig spente på om sivilombudsmannen mener at det er et kritikkverdig tildelingsregime.»

#### **7.2.4 Oppsummering**

Informantene beskrev en svært begrenset mulighet til å kunne påvirke tilretteleggingen av statstilskuddene, både når det gjaldt utformingen av regelverkene og i forhold til organisasjonens tildelinger

Organisasjonene var medlemmer av FFO. De hadde noe ulikt syn når det gjaldt paraplyorganisasjonens gjennomslagskraft på deres vegne. Noen av informantene var kritiske til FFO, og mente at gjennomslagskraften var begrenset, også gjennom paraplyen. De mener at paraplyorganisasjonen befinner seg i en uheldig dobbeltrolle, fordi organisasjonene finansieres over de samme tilskuddsordningene som medlemsorganisasjonene.

Kun en av informantene hadde rettet en formell klage på tildelingsvedtak til departementet, som overordnet klageinstans, i tråd med forvaltningslovens regelverk.(forvaltningsloven kap., 1-V). De øvrige informantene hadde rettet mer uformelle klager til saksbehandlere i forbindelse med tildelinger til egen organisasjon. I noen tilfeller ble det tildelte beløpet høynet noe.

I sum opplevde informantene at de til enhver tid måtte tilpasse seg det gjeldende regelverk og også forholde seg til evalueringer og endringer, uten at de fikk komme med innspill i evalueringsprosessen, før beslutningene i realiteten var tatt.

### **7.2.5 Analyse**

Ingen av informantene i undersøkelsen opplevde at de hadde mulighet til å påvirke selve utformingen av tilskuddsordningene. Selv om de ble innkalt til høringsrunder, skriftlig eller muntlig, satt de med en opplevelse av at beslutningen var tatt i forkant. Organisasjonene forsøkte heller ikke å påvirke selve forvaltningspraksisen på eget initiativ ved å henvende seg til direktoratene og departementene.

E peker i tillegg på at det kan oppleves ganske poengløst å klage på tildelinger, fordi departementene ikke holder tilbake deler av tilskuddsbeløpene. Det hadde derfor liten praktisk betydning å bruke tid på formelle klager. Dersom man skulle få medhold, regnet man ikke med at det ville resultere i en økt tildeling. Organisasjonene ga uttrykk for at de befant seg langt unna der beslutninger tas. De opplevde at regelverk og forvaltningspraksis ikke tilrettela på en måte som ga organisasjonene handlingsrom til å organisere sekretariatene på en hensiktsmessig måte.

Manglende formelle klager, kan samtidig redusere myndighetene og organisasjonene muligheter til å utveksle erfaringer på en systematisk måte. Derved kan departementene risikere og ikke fange opp utilsiktede eller uheldige konsekvenser av forvaltningen av ordningene. Det er lite som peker i retning av at frivillige organisasjoner har stor gjennomslagskraft ovenfor offentlige myndigheter, når det gjelder innretningen på de statlige tilskudds ordninger. Allerede St.meld.nr.39(2006-2007) pekte på organisasjonenes behov og ønske om større andel driftsmidler og forenklete rapporteringsrutiner (ibid kap 23)

I ettertid er det, som vist til i denne undersøkelsen, produsert en rekke forskningsrapporter i perioden etter St. meld. Nr. 39(2006-2007). De beskriver de samme utfordringene. Det er derfor ikke slik at politisk nivå og offentlige myndigheter ikke er kjent med disse utfordringene.

### **7.2.6 Makt og innflytelse i et rolleperspektiv**

Folkehelsemeldingen fremhever, som sitert, samfunnsmandatet som er gitt de frivillige organisasjonene på folkehelsefeltet. De politiske ambisjonene gjenspeiles også i helse – og omsorgstjenesteloven § 3-10,»Pasienters og brukeres innflytelse og samarbeid med frivillige

organisasjoner». Det fremgår at kommunene skal sørge for representativ brukermedvirkning. I 2. og 3.ledd fremgår at;

«Kommunene skal sørge for at virksomheter som yter helse – og omsorgstjenester omfattet av loven her, etablerer systemer for innhenting av pasienters og brukeres erfaringer og synspunkter. Helse – og omsorgstjenesten skal legge til rette for samarbeid med brukergruppens organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgaver som helse – og omsorgstjenesten.»(helse – og omsorgstjenesteloven, § 3-10)»

Alle organisasjonene i studien presenterer organisasjonenes formål og aktiviteter i årsrapportene. Store deler av organisasjonenes virksomhet, faller innenfor Folkehelse-meldingens ambisjoner. Formålene gjenspeiler de samme hovedsatsningsområdene, på tvers av organisasjonene i undersøkelsen. Man vektla informasjons- og interessepolitisk arbeid ovenfor offentlige myndigheter og politikere. Organisasjonene drev omfattende medlemspleie i form av opplæring til ulike verv, samt informasjon og veiledning ovenfor mennesker som lever med målgruppenes livsutfordringer eller diagnoser. Alle organisasjonene deltok i ulike samarbeidsforum, nedsatt av offentlige myndigheter og etater. En av organisasjonene drev sentralt organiserte fritidsaktiviteter for medlemmene. Alle tilbød sosiale arenaer og mulighet for utfoldelse og fritidsaktiviteter gjennom lokallagene.

Som vist, samsvarer disse arbeidsområdene med politiske mål og ambisjoner. Mot denne bakgrunnen, ville det være rimelig å anta at staten så behov for en gjensidig dialog. Erfaringsutveksling med organisasjonene, ville sannsynligvis bidratt til en tilrettelegging og struktur, som kan innfri felles mål. Et slikt samarbeid ville være i samsvar med Trygve Gulbrandsens antakelse om at organisasjoner, som innehar en rolle som «partner», sannsynligvis vil ha et likeverdig forhold vis a vis offentlige myndigheter. Man ville derved være i en sterk forhandlingsposisjon, fordi man «som partnere «bidrar de til å produsere goder eller tjenester som myndighetene ønsker.» (Gulbrandsen 2012, s.66-73). Gulbrandsen mener også at sannsynligheten for å motta offentlig støtte da vil være stor.

På bakgrunn av organisasjonenes målgrupper, formål og aktiviteter, er det rimelig å anta at offentlige myndigheter ville oppleve organisasjonene i studien som «partner». I tråd med Gulbrandsens antakelse, mottar også organisasjonene årlige og relativt store statlige tilskudd.

Men organisasjonene i studien ser ikke ut til å være i posisjon til å påvirke offentlige myndigheter i særlig grad. De ser heller ikke ut til å ha et likeverdig forhold til tilskudds forvalter. På tross av sammenfallet mellom organisasjonenes formål og aktiviteter og politiske ambisjoner, ser de ut til å ha et ulikevektig forhold til direktoratene. Som beskrevet, forteller informantene at de ikke opplever å bli trukket inn i beslutninger som tas av tilskudds forvalter. Informantene opplever snarere, at når de svarer på høringer, virker det som om beslutningene er tatt i forkant. Det beskrives en manglende dialog og samarbeid. På dette punktet ser derfor ikke Gulbrandsens antakelser ut til å samsvare fullt ut med informantenes erfaringer.

På grunn av at driftstilskuddet kun dekker en beskjeden andel av drifts – og lønnsutgiftene, er informantene henvist til å finansiere sekretariatene i stor grad via prosjektfinansiering, gitt med formålsbestemte vilkår. Organisasjonene mottar en stor del av statstilskuddene i form av øremerkede midler til offentlig definerte tjenester og prosjekter. Gulbrandsen peker på at man kan bli påtvungent en bestemt rolle på grunn av offentlige vilkår (Gulbrandsen 2012, 69) »Øremerkingen av midler kan bygge opp under en rolle som «instrument»(ibid 66).

«Som instrumenter mottar man offentlige tilskudd for å gjennomføre aktiviteter eller levere tjenester som bidrar til å realisere den sittende regjeringens, eller en kommunes politiske mål.» (ibid s.66)

For å overleve økonomisk, beskriver informantene en tilsvarende posisjon. Organisasjonene tilpasser seg offentlige krav. Øremerkingen leder til at mye av tid og ressurser knyttes til å gjennomføre aktiviteter, der utforming og vilkår er bestemt av det offentlige. Organisasjonene i studien ser derfor ut til å befinne seg i en instrumentell rolle. Analysen kan bidra til å forklare organisasjonenes manglende påvirkningsmuligheter. Rollen som «instrument» kan forsterke og forklare informantenes opplevelse av avhengighet, og at de kan føle seg prisgitt direktoratene.

Dersom man tipper over i rollen som «*instrument for offentlig politikk*»( ibid s.66), mener Gulbrandsen at forhandlingsposisjonen svekkes, selv om man fortsatt mottar støtte. (ibid s.69). I følge Gulbrandsen, vil slike organisasjoner oftere tone ned mål og verdier til fordel for



oppfølging av de politiske målsettingene. Dette gjelder i stor grad organisasjonene i denne undersøkelsen.

Organisasjonenes formål og årsrapporter beskriver også aktiviteter og mål i tråd med rollen som «representant» og «interesseorganisasjon på vegne av medlemmene (ibid s. 68 - 69). Organisasjonene fremmer medlemmenes interesser i offentligheten og driver politisk påvirkningsarbeid, for å bedre målgruppens rettigheter og livssituasjon. Alle organisasjonene brukermedvirker i en rekke offentlige fora.

Gulbrandsen mener rollene som «representant» og «interesseorganisasjon» ikke nødvendigvis fører til et likeverdig forhold mellom det offentlige og organisasjonene (ibid s. 69). Dette kan synes å stå i et motsetningsforhold til helse – og omsorgstjenestelovens» sørge for» ansvar, når det gjelder representativ brukermedvirkning. Man kunne tenke seg at slike lovbestemte føringer, ville gjenspeiles i økt innflytelse og dialog. Studien kan imidlertid tyde på at Gulbrandsens antakelser er nærmere den virkeligheten informantene befinner seg i.

Mot denne bakgrunnen, er det mulig at rollesettet; «instrument», «representant» og «interesseorganisasjon» for medlemmene, i kombinasjon med en utydelig og svak «partner» rolle, i sum kan bidra til å forklare den svært begrensede forhandlingsposisjonen, organisasjonene besitter.

### **7.2.7 Betingelser for makt**

Hernes analyserer makt mellom aktører basert på fem teser om makt i bytteforhold, beskrevet i kap.5.3. Muligens kan tesene bidra til å forstå hvordan det ulikevektige forholdet mellom offentlige myndigheter og organisasjonene, oppstår og vedvarer.

Informantene i denne undersøkelsen poengterer at de opplever å være sterkt avhengig av tilskuddsordningene. Noen av informantene beskriver en opplevelse av å være prisgitt. «At det handler om liv eller død». Mindre tildeling enn forventning kunne bli «katastrofe». Den personlige opplevelsen av avhengigheten varierte, men ikke selve det faktum at man var avhengig.

Hernes peker på at den enkeltes makt kan reduseres «når andre aktører kontroller saker av stor interesse for ham» (Hernes 1978, s.88). Organisasjonene kan muligens oppleve å ha mye å tape på å være kritiske.

Det å motta støtte, kan på den ene siden, sannsynligvis styrke organisasjonenes posisjon. På den annen side kan økonomisk støtte, gjennom påført avhengighet, redusere makten man besitter. Man kan komme til å redusere styrken i egen argumentasjon for ikke å falle i unåde og miste tilskuddsmidler. A beskriver et styre som ikke ønsker å fremstå kritisk, samt en mulig uro for å kunne bli straffet som følge av å klage. Også C er inne på noe av det samme..» så har ikke vi hvert den vanskeligste da... « Informantene forsøkte i svært liten grad å påvirke ordningene. E var opptatt av at organisasjonene kunne ha mye å vinne på å stå sammen. Gulbrandsen peker også på at økonomisk avhengighet kan lede til et underordningsforhold. (Gulbrandsen 2012, s.67-69).

Informantene opplevde at de i liten grad var informert om evalueringsprosesser og mulige endringer i tilskuddsordningene. På tidspunktet for intervjuene, var samtlige av informantene opptatt av hvordan de varslede endringene i en av tilskuddsordningene ville se ut, og fra hvilket tidspunkt nye retningslinjer ville bli innført. De hadde deltatt på informasjonsmøter uten at de av den grunn satt på tilstrekkelig informasjon til å kunne tilpasse seg de kommende endringene. De så heller ikke ut til å være i posisjon til å påvirke hvilke argumenter og innspill til mulige løsninger, som ble tatt med inn i beslutningsprosesser. Hernes peker på at det å være med å bestemme hvilke saker som settes på dagsorden og hva som unndras diskusjon, vil påvirke maktforholdet mellom partene (Hernes 1978, s. 91-93). Også manglende kunnskap om saker det skal «treffes avgjørelser om, eller de prosedyremessige sider ved saksbehandlingen.» reduserer en aktørs makt (ibid s.90-91). Informantene i undersøkelsen ser, tråd med Hernes sin analyse, ut til å ende i en situasjon der man blir passive mottakere av «saker». Man fikk derved redusert sin innflytelse til, stort sett, kun å avgi høringsuttalelser.

Hernes peker også på at makt kan reduseres som følge av man er forhindret fra å delta i beslutningsprosesser (ibid s.94-95). Dersom man må velge hvor man vil medvirke, vil man redusere sin makt over beslutninger som treffes på andre områder. I tillegg til at informantene ikke selv kunne bestemme hvor og når man fikk delta i beslutningsprosesser, opplevde de også at mye tid ble bundet opp i prosjekter, søknader og rapporteringer, på bekostning av interessepolitisk arbeid. I tillegg hadde sekretariatene gjennomgående for få ansatte i forhold til arbeidsoppgavene. Dette kan muligens også bidra til at informantene velger bort organisasjonspolitisk påvirkningsarbeid, slik både D og C beskrev. Dette kan igjen lede til at

man ikke makter å forsøke å øke sin makt ved f. eks direkte lobbyvirksomhet ovenfor politiske organer.

I sum kan muligens den sterke avhengigheten av tilskuddene, kombinert med manglende innsikt i saksbehandlingen og manglende direkte deltakelse i beslutningsprosesser, bidra til å forsterke det ulikevektige forholdet mellom direktoratene og organisasjonene.

### **7.3 Hvordan mener leder for organisasjonen at statlig fordelingspolitikk påvirker rammebetingelsene for ledelse?**

Tilskuddsordningene utgjør hovedtyngden av det økonomiske grunnlaget i organisasjonene. Det er pekt på at de offentliges søknads – og rapporteringskravene ser ut til å påvirke organisasjonsstrukturen. Kravene til rapportering bidrar til profesjonalisering og formalisering av sekretariatene. Organisasjonenes avhengighet til tilskuddsmidlene legger sannsynligvis også sterke føringer på leders opplevelse av rammevilkårene sine. Man kan derfor vanskelig forstå lederens erfaringer og synspunkter, løsrevet fra den organisatoriske strukturen man er en del av. I det følgende beskrives og analyseres, informantenes refleksjoner knyttet til arbeidsgiveransvaret, samt muligheter til å rekruttere og beholde medarbeidere. Videre beskrives relasjonen til styret og medlemmene. Hensikten er å tegne et bilde av de rammevilkårene, lederen har til disposisjon.

#### **7.3.1 Arbeidsgiveransvaret**

Flere av informantene opplevde det vanskelig å legge til rette for et forsvarlig arbeidsmiljø. B syns det er en belastning at det ikke er midler til å vareta ansattes behov for kompetanseheving;

«Blir å sende de ut på kurs som nesten er gratis og sende dem på møter i direktoratet som ikke koster noe, For at de skal få en personlig utfordring. Fælt å se at de skal få opplæring den veien, men det er det jeg har, det er det jeg har å rutte med.»

På spørsmål om muligheten til å lede i samsvar med egne verdier, svarer B:

«Det er jo derfor jeg går av med pensjon nå, jeg føler at det er det, de tingene som sliter meg ut. Personalansvaret, du har ikke noen forutsigbarhet som er så trygg at du kan legge til rette på en god måte. At de trives. At de har det godt. Det er for meg det viktigste, Det at jeg ikke kan si til mine ansatte at dere har en trygg jobb videre fremover. Det kjenner jeg sliter meg ut. Hadde det ikke vært for ansvaret, så kunne jeg fortsatt å jobbe en sånn to tre år til.»

C ønsker at ansatte skal ha det forutsigbart og ikke for belastende. Informanten opplever at det ikke lar seg gjøre fullt ut;

«Nei vi gjør ikke det, veldig godt spørsmål. Vi gjør selvfølgelig ikke det. Vi prøver å planlegge. Vi er jo avhengig av å planlegge arbeidsoppgaver og økonomi. Men særlig for regnskapsansvarlig i januar; så er det bare å sitte da. Det er jo ikke forsvarlig, nei. Det har også med økonomien å gjøre vet du, når det går overtidstillegg og alt sammen. Vi er forpliktet til det,(overtidstillegg) men avspasering er veldig fint da. Man må jo følge lover og regler. Men det er jommen meg tøft å gjøre det egentlig. Vi har jo ikke midler til det. Å overholde rettslige forpliktelser når det gjelder overtidsbestemmelser»

C føler at man må gå akkord med personlige verdier av og til, særlig når det gjelder lønn og fordeling av inntekter mellom sekretariatet og medlemsaktiviteter. Informanten opplevde det vanskelig at ansatte var misfornøyd med lønnen sin. Styret fastsatte rammene for driften. Budsjettet var slik at «ansatte ikke fikk nødvendig tilrettelegging på arbeidsplassen ved behov, f.eks. heve og senke pulter osv. Alt det som koster penger. Det er ikke vond vilje, men pengemangel.».

A mener det ikke skal være noen forskjell på om du er ansatt i en frivillig organisasjon eller på andre sammenlignbare arbeidsplasser:

«syns det er veldig krevende.(ivareta lederansvaret) I frivilligheten skal vi ikke gå på tvers, tenker jeg, av det som er prinsippene i arbeidslivet for øvrig. Jeg syns det blir gæærnt å si til de ansatte at nå, nå må dere være litt frivillige. Jeg syns at vi har et avtaleverk som er laget både for offentlig og privat sektor forøvrig. Og det avtaleverket bør også avspeiles i drift av frivillige organisasjoner.»

»Informanten understreker at det å vise tillit og gi ansatte et selvstendig ansvar, er viktige verdier for ham;

«Det er å vise folk tillitt, det er noe av det viktigste. Jeg har veldig tro på det myndiggjorte menneske, så jeg gir veldig lite løsninger. Ja, og det viser seg at det mindre løsninger man gir, jo mer løsninger finner man[...] Ja, jeg gjør det fordi at det er noe med at vi må prøve å gjøre det beste ut av det. (arbeidsmengde kontra antall ansatte) Så er det en del ting som vi bare må snakke om, som vi faktisk ikke får gjort noe med. Det er mye en ikke får gjort. Og det å få nivellert ønskene og utfordringene i forhold til mulighetene, det er frustrerende, men sånn er det.»

Men informanten gir uttrykk for at det koster å stå i jobben;

«Stort sett så klarer jeg det, men jeg er blitt fryktelig sliten. Jeg vil ikke slutte, men jeg vil ikke være leder til jeg går av med pensjon. Det er noe med at vi er så få. Du må ha en sånn oversikt. Det er så få å spille på. Det er det å stå i det der hele tiden og være oppdatert og det orker jeg ikke rett og slett.»

Også E ser at det er lite tid til å være arbeidsgiver og leder;

«Jeg bruker latterlig mye tid på å sitte med prosjektarbeid, så arbeidsgiverdelen av stillingen min er sånt som jeg må klemme inn i mellom. Jeg har høyt fokus på det, men jeg har tidspress på det også[...] «Så det som blir utfordrende er å ha tid til å se de ansatte, at de føler at de blir sett. Det er viktig for meg. Alle har et behov for å bli sett.»

Informanten er også tydelig på at det er begrenset med midler til tiltak for ansatte; «Hadde man hatt bedre økonomiske betingelser, så er det klart at vi hadde hatt muligheter til å prioritere arbeidsmiljøet til ansatte i større grad.». D ser litt annerledes på lederutfordringer. Informanten mener man ikke kan skylde på tilskuddsordningene når det gjelder å håndtere lederansvaret, og mener det er fullt mulig å skape et godt arbeidsmiljø;

«Jeg syns det er å skyve problemene bak en stol å si at det handler om ordningene. Ja, ja, for det kan man, det er klart. Det kan man, hvis man gjør riktige grep og jobber grundig, så kan man selvfølgelig skape en god organisasjon, kultur. Det er helt uavhengig av andre ting. Nå har jo jeg ikke vært leder noe annet sted. Så det vet jeg jo ikke. Men jeg tror ikke det, tror at det er en ledelsesutfordring som man må ta. Går på personen, hvor mye vilje man har og at man hele tiden må skjønne at man blir bedre.»

Men informanten opplever det vanskeligere å takle uforutsigbarheten.

«Man vet jo ikke om det prosjektet vil vare i et år, to år, så vi ansetter stadig folk på ett års basis og det er ikke noe all right det[...]men det må jo bli sånn hvis man bare har finansiering for ett år.»

Det var noe ulikt syn på hvorvidt sekretariatene var underbemannet med de oppgavene de nå utførte. Men informantene var opptatt av at en rekke oppgaver ble nedprioritert som følge av organisasjonenes økonomiske situasjon. Tre av lederne var tydelige på at underbemanningen førte til overtid. Særlig A og B, men også C, gav uttrykk for at de jobbet mye overtid. A sier det blir lange dager. Informanten skulle ønske det var midler til overtidsbetaling for ansatte. Informanten skjærer dem og forholder seg så langt det er mulig, til gjeldende avtaleverk. Men derfor faller mye på A; « Det går bort nesten annenhver helg på årsbasis.» B syns det sliter på og at hun tar med jobben hjem. »For meg er det vanskelig, jeg klarer ikke legge fra meg jobben her. Men jeg håper de ansatte klarer det og det virker som om de klarer det.» Informanten opplever å ha både det politiske ansvaret, personalansvaret og det løpende økonomiansvaret. Det er umulig å få det til på en ordinær arbeidsdag;

«Så man jobber mer enn det. Det er jeg ikke alene om. Så jeg sier noen ganger på tull at de som har en 100 % stilling og som går etter åtte timer, de går alt for tidlig sier jeg. 100 % stilling er 24 timer.»

Er det sånn du føler det? Ja, halv stilling er tolv timer[...] tøyser litt med de ansatte, men som leder så føler jeg at det er sånn, noen ganger.

### **7.3.2 Forholdet til styret**

E opplever at det varierer fra styre til styre om man deler felles forståelse og felles mål.

Informanten orienterte styret om årets lønnsforhandlinger. Noen av styremedlemmene mente

lønnsnivået var for høyt. Informanten mente det var helt nødvendig å øke lønningene for å få ansatte med tilstrekkelig kompetanse. E mener det er noen utfordringer ved uprofesjonelle styrever;

«Kompetansen sitter her(sekretariatet) og makten sitter der. Det kan fungere helt utmerket, men det kan også være helt katastrofalt.[...]Jeg ser jo at min stilling er helt avhengig av det som skjer på landsmøtene annethvert år. Man kan få et helt nytt arbeidsmiljø over natten.»

C synes, i likhet med E, at det er utfordrende at styret ikke har nok kjennskap til hvordan arbeidslivet fungerer;

«Styret, de er veldig ofte ikke i arbeid og da er det noen som nesten ikke vet hvordan det fungerer i et normalt arbeidsliv.[...] Hvor man kanskje er vant til trygd og synes at en lønn, det er helt topp. Man har det at man skal være takknemlig ikke sant; at man har den innstillingen der.»

B sier at når økonomien er begrenset, blir tidspresset stort. Styremedlemmene har nok med sitt.« for du kan nesten ikke vente at et styre som jobber på fritiden skal være oppdatert.» Informanten er opptatt av at det er vanskelig å planlegge med skiftende styrever; «Det er jo ikke så lett å lage strategier når styrever skifter hele tiden.[...] Styrene er forskjellige. Det er utfordrende å jobbe i frivillig sektor. Du har stadig nye arbeidsgivere.»

D har felles mål med styret i denne landsmøteperioden. Informanten er tydelig på at forholdet til styret er sårbart og samtidig veldig viktig;

«Det har ikke alltid vært sånn. For det er jo det som tar knekken på en organisasjon da. At det er problemer mellom sekretariat og landsstyret. Heldigvis har vi et kjempegodt forhold nå. Og det håper jeg at vi fortsetter å ha. Men sånt tror jeg går veldig i bølgedaler i organisasjoner.»

A har hatt uenigheter med styret i forbindelse med en intern konflikt og i forhold til den tidligere beskrevne klagen. Informantene sier det er blitt mer ordnet nå, men opplever at jobben kan bli ensom;

«du blir veldig ensom i en slik jobb, ja det er vanskelig. For jeg kan ikke spille med dem, nei» [...]Jeg tok det (samarbeidsutfordringer) opp med styret og sa: At dere har ansvaret for mitt arbeidsmiljø. Da fikk jeg veldig klar tilbakemelding fra styret om at styret hadde full tillitt. Ja, ikke alle da, leder og nestleder gikk.[...]«mine mål må alltid justeres etter styrets[...] jeg kunne tenkt meg det litt annerledes. [...]ja, det er ikke noen søndagsskole det her.»

C opplever at det kan være vanskelig og ikke alltid være enig i styrets prioriteringer og samtidig måtte lede ut fra styrets vedtak. Samtidig opplever informanten at de økonomiske rammene er så vanskelige, at det er nødvendig og godt å dele på ansvaret. «Prioriteringer trenger man ikke alltid være enig med styret i. Det er styret som vedtar.[...]. Det er så sårbar økonomi så hele styret skal være med på å vedta. Vi kan ikke overlate det til en person, nei.»

### **7.3.3 Medlemmer kontra ansatte**

B forklarer at det er vanskelig å avveie mellom sekretariatets behov for ressurser og det å bruke midlene på medlemmene. Når inntektene stadig reduseres, har organisasjonen valgt å begynne å skjære ned på stillinger, for å beholde midler organisasjonen bruker på medlemmene;

«Vi ser at vi har valget mellom en naturlig nedtrapping da, av ansatte, kontra det å redusere på det vi gir av tilbud til medlemmene.[...] i hvert fall så langt (valgt å nedbemanne), det er vanskelig, men ja, vi bruker mye driftsmidler på å kjøre kurs.(for medlemmer.)» [...]For jeg ser jo at organisasjonens mål, de er jo mye større enn det vi har mulighet til å gjennomføre i det hele tatt. Så det blir å gå på et sånt minimumstilbud og minimumsaktivitet som foreningen bør gjøre.»

C beskriver at mye av pengene går til medlemstilbud, blant annet medlemsblad. Informanten er opptatt av at man ikke kan kreve noe særlig av medlemmene når det gjelder innsats. «Våre medlemmer er for syke til at vi kan pålegge dem noe som helst. Eller be om så veldig mye mer enn å være medlemmer. De har det kjempetøft og de er for syke til å gjøre mye fysisk.»

Samtidig mener C at det er vanskelig å avveie mellom ansattes behov og midler brukt på medlemmene. Informanten stiller spørsmål ved om styrets prioriteringer alltid resulterer i en



effektiv utnyttelse av midlene. E ønsker å stille strengere krav til lokallagene. Informanten mener medlemmene må tilpasse seg de høyere statlige rapporteringskravene og ta et større, mer profesjonelt ansvar. Her er det uenighet mellom E og styret.

Tre av informantene er opptatt av at man, på den ene siden, kritiseres for å sette av midler til omstillingsbehov og perioder på året der man venter på utbetalingen av de statlige tilskuddene. B forteller at man ble nødt til å øke avsetninger etter krav fra revisor. C har i liten grad en buffer for å møte utfordringer;

«tror nok at vi skal lage en buffer, nå er det jo ikke meningen at vi skal ha en buffer. Men det kan være lurt. For det går jo litt opp og ned. Men nå har vi gitt ut veldig mye (til medlemmene) for vi ønsker alt det beste for både lagene og medlemmene våre»

E peker på at man kritiseres dersom alle midler ikke går tilbake til formålsbestemte tiltak. Samtidig er man pålagt pensjonsforpliktelser som krever at man sparer opp midler;

«i det øyeblikket man har en pensjonsordning som er et politisk skapt problem, som politikerne ikke vil ta ansvar for, så har man jo ikke annet valg. Altså, vi kan godt gå i null hvert eneste år. Men da er det jo bare snakk om et antall år før vi må sette kroken på døra, fordi lønnskostnadene med pensjonskostnadene stadig skaper et økende gap. Man kan godt si at det er feil, men det er jo ren overlevelsesstrategi da.»

#### **7.3.4 Rett person ombord?**

På tross av at informantene beskriver de økonomiske utfordringene ganske likt, ser de forskjellig på mulighetene for å rekruttere og beholde personer med ønsket kompetanse. B kan ikke tilby konkurransedyktige arbeidsbetingelser;

«Vi kan jo ikke ansatte de folka vi trenger faglig sett, for de er for dyre. Rett og slett for dyre å ansette. nei, jeg har ikke sjans til å konkurrere på arbeidsmarkedet utenfor frivillig sektor. Så det er jo veldig ofte helt nyutdannet, eller de som akkurat er kommet ut på arbeidsmarkedet, som søker stillingen. Eller de som på en måte er blitt, skal vi kalle det, vraket i en tidligere stilling fordi de er for gamle.»

C er bekymret, både for eksisterende lønnsbetingelser, og fremtidige rekrutteringsmuligheter;

«Hvem er det med høy utdanning som er interessert i slike jobber? De må jo være ideelle. Altså må de ha en motivasjon som er utenom det vanlige.[...]Nei vi blir alle eldre og det blir ikke lett å få tak i de unge energiske jeg gjerne ville hatt, til dårlige betingelser.[...] En dyktig IT mann eller noe sånt noe, skulle gjerne hatt det, Jeg har ikke sjans, ikke i det hele tatt. Vi har ikke anledning, altså vi er ikke råd til lønninger til de som er her allerede og ikke 100 % en gang. Nei ingen mulighet, det er en drøm.»

Tre av lederne, A, D og E, har valgt å øke lønnsnivået selv om inntektssiden er uforutsigbar. D begrunner det med at det ellers ikke er mulig å få kompetente medarbeidere. Samtidig stiller informanten spørsmål ved om det er rimelig at ansatte i frivillige organisasjoner skal ha veldig gode lønnsvilkår;

«Vi endrer oss litt der for vi har hatt en dårlig lønnspolitikk Vi har gitt ganske dårlig lønn til ansatte. Og nå har vi jobbet litt med det. For vi har jo ikke fått inn folk som har høy utdannelse eller de som er flinke fagfolk, kun de som er superengasjerte og som har blitt litt lei av bare jobbe for lite mening. Så vi prøver å gi litt bedre lønn, men det er vanskelig for oss å gi gode lønnsvilkår til ansatte, Og det er kanskje ikke rimelig heller? Vi er tross alt en organisasjon hvor mesteparten skal gå tilbake til medlemmene»

E mener det er for høyt fokus på lønninger i frivillig sektor. Informanten er fornøyd med arbeidsbetingelsene man kan tilby ansatte og sier at organisasjonen ikke har rekrutteringsproblemer. A tar sjansen på å øke lønninger selv om informanten er bekymret. Dersom tilskuddene stagnerer eller går ned, må organisasjonen redusere antall årsverk mer enn man allerede har gjort. B har valgt en annerledes strategi. Informanten velger strategisk i rekrutteringsprosessen for å kunne beholde ansatte, på tross av ikke konkurransedyktige lønnsbetingelser;

«Lønningene i frivillig sektor er jo en helt annen enn i offentlig sektor. Det er jo det. Jeg tør jo nesten ikke ansette folk som er under tretti fordi de som regel har barn. De blir mye borte. Ja det blir jo sånn, når du ansetter folk, så tenker du på at du ansetter voksne folk, pluss at de er billigere. De er ikke så flinke til å selge seg selv som de yngre. Det er fælt å si det sånn..»

Alle informantene fremhever at i tillegg til en jobb med mening, er fleksibilitet frynsegodet de kan gi;

«Man kan kanskje være litt fleksible med hensyn til arbeidstid. Det betyr mye. De som søker jobb her, de ser de godene og, de ser ikke bare på lønn. Det er ikke så mye penger. Det er ikke så mye lønn, men man har frihet.» Og »bare de gjør jobben sin og er på jobben den tiden de skal være, de timene de skal være så.»[...]Det er det eneste gode vi har.»

E sier organisasjonen legger opp til at ansatte selv i stor grad kan bestemme hvor, og når de jobber, så lenge de utfører arbeidsoppgavene sine og tar et selvstendig ansvar.

### **7.3.5 Hva nå?**

Det er redegjort tidligere i framstillingen for at organisasjonene befant seg i en tiltakende vanskelig økonomisk situasjon. Informantene var enige om at dette var en sentral og svært viktig utfordring. De fleste gav uttrykk for at de var bekymret for hvordan organisasjonene skulle klare seg økonomisk i framtiden. På den annen side regner de med at direktoratene uansett ikke vil endre for mye på tilskuddsordningene og at de vil få en omstillingstid. De var foreløpig avventende. D regnet med at man ville finne alternative løsninger. Organisasjonen hadde allerede begynt å utvikle eksterne tilbud man regnet med å tjene penger på for å sikre mer stabilitet. D var mest tydelig på at man må være innstilt på endringsprosesser;

«omgivelsene er i endring og det dreper organisasjonen innenfra hvis man nekter å tenke nytt. Man må stadig gjøre forandringer, på mindre og større områder. [] Jeg tror at sånne ting(store endringer i tilskudd) at man bare må være obs på at ting kan endre seg og være rask når det skjer, få til alternative løsninger. Men jeg tror det går bra, om det skal kuttes noe sted, så finner man løsninger.»

D er på linje med de andre informantene i at organisasjonene er avhengig av tilskuddene for å drifte som en ideell medlemsorganisasjon. Men informanten tenker at store reduksjoner i tilskuddene, ikke nødvendigvis vil måtte ende i oppsigelser eller nedlegging, men omstilling; «Vi måtte snudd oss rundt og funnet en måte å overleve på da. [...]Vi måtte lagt om driften vår fullstendig. Vi hadde måttet tenke mer kommersielt.»

B og C ga utrykk for at de ikke tenkte så mye på det: «Har ikke tenkt så mye på det egentlig, jeg orker ikke. Nei, en får konsentrere seg om det en jobber med og sånn.»

«vi fokuserer ikke så mye på det nei(uforutsigbarhet og endringene som kommer) og vi har tillitt til at man får tid[...]. Det blir en omstillingsperiode og vi har tillitt til at i direktoratene, så har de forståelse for at ting tar tid og at det er syke mennesker og at det ikke bare er å knipse. Nei, ting må ta lenger tid enn med friske mennesker. [...]Jeg håper det, hva skal man tro da? Vi har tillitt til det motsatte er bevist. Jeg kan ikke egentlig bruke energi på å bekymre meg for noe som kanskje ikke skjer. [...]« Vi har så mye å tenke på, så vi gjør de tingene vi kan gjøre noe med.»

A ser at dersom tilskuddene ikke øker, vil det kunne bli svært problematisk for organisasjonen på sikt. Informanten mener at man da må se seg om etter andre inntektskilder. A tenker at tilskudd fra legemiddelindustrien kunne være en vei å gå, men møter på intern motstand. Informanten er blitt anbefalt å prioritere alternative inntektskilder, men tiden strekker ikke til. «Vi må også se om det kan finnes andre inntektskilder, men det er sannelig ikke enkelt å finne. Vi har prøvd med litt givertjenester. Det er ikke lett å få slike midler»

### **7.3.6 Oppsummering**

Informantene var delte i synet på hvordan de opplevde rammebetingelsene sine. A, B og C synes det var en påkjenning og ikke kunne sikre ansatte, det de selv mente var tilfredsstillende arbeidsforhold. Informantene mente det var vanskelig å sørge for en tilfredsstillende lønnsutvikling, en forsvarlig arbeidsmengde og trygge og forutsigbare jobber. D og E syntes ikke arbeidsbetingelsene var belastende. De mente at man ikke nødvendigvis behøver å tilby like gode lønnsbetingelser i frivillig sektor, som i sammenlignbare stillinger.

Alle informantene var bekymret for den økonomiske situasjonen og hvordan man i fremtiden skulle kunne finansiere sekretariatene. Informantene forholdt seg ulikt. Tre av informantene hevet lønningene noe, slik at det skulle kunne være mulig å rekruttere og beholde ansatte, med tilstrekkelig kompetanse. To av informantene så ingen mulighet til å heve lønningene. B ansatte strategisk for å sikre stabilitet til, så lave lønninger som mulig. Informanten ansatte i hovedsak eldre arbeidstakere. C var bekymret for hvordan man i det hele tatt skulle kunne rekruttere noen i det hele tatt, med de arbeidsbetingelsene, organisasjonen kunne tilby.

Informantene beskrev forholdet til styret ganske likt. Styrene kom og gikk. Relativt hyppige utskiftninger kunne gjøre det vanskelig å planlegge strategisk. Det kunne være en utfordring at styrene hadde makten til å vedta, men kanskje ikke alltid tilstrekkelig kompetanse til å vurdere konsekvensene. Informantene pekte på at forholdet mellom leder og styreleder var avgjørende. En dårlig relasjon kunne være katastrofalt.

### **7.3.7 Analyse**

Hvordan den enkelte leder mener tilskuddsordningene påvirker egne rammebetingelser, vil sannsynligvis være tett knyttet til individuelle verdier og normer. Lederens refleksjoner vil trolig være influert av rådende forestillinger om hva god ledelse er, samt hvorvidt man opplever at egne personlige verdier er forenlig med de mulighetene som ligger i rammebetingelsene. I årsrapportene går det fram at organisasjoner er tuftet på et tydelig verdigrunnlag. Man kan vanskelig se for seg en ledelse av frivillige organisasjoner som ikke har et verdibevisst, reflekterende utgangspunkt for ledelse.

I tillegg viser studien at lederne har små muligheter til å lede basert på ytre motivasjon som lønn og kompetanseutvikling. Aadland peker på at mennesket er motivert av sine verdier og følelser i minst like stor grad som fornuften (Aadland 2004, s.142). Det er sannsynlig at informantene vil være henvist til å lede gjennom å stimulere ansattes indre motivasjon. Mot denne bakgrunnen vil det være sannsynlig at leders opplevelse av rammebetingelsene som skapes, kan forstås og analyseres på bakgrunn av en verdibasert ledelsesfilosofi.

Funnene viser at informantene i hovedsak har gitt uttrykk for de samme utfordringene når det gjelder den uforutsigbare økonomien og bekymringer for den fremtidig økonomiske situasjonen. Det er vanskelig å peke på ulikheter mellom organisasjonenes rammebetingelser, som kan forklare at A, B og C opplever rammevilkårene sine så mye mer belastende enn D og E. Informantene peker på de samme utfordringene i forhold til styret. Allikevel opplever de lederutfordringene forskjellig. De har ulikt syn hva slags arbeidsbetingelser man mener ansatte bør ha i frivillig sektor. Det går et tydelig skille mellom lederne i forhold til hvor belastende man opplever lederrollen og de mulighetene man har som leder.

Kanskje kan ulikheter i verdier, utdype og supplere mulige årsaker til de beskrevne forskjellene mellom informantene.. Det vises til Milton Rokeach's definisjon av verdier(kap 5.4). I det følgende gjøres det et forsøk på å analysere informantenes uttalte verdigrunnlag

(Aadland 2004, s.21) slik de kommer til syne gjennom deres refleksjoner. Hensikten er å se deres personlige verdier i sammenheng med hvordan informantene opplever rammebetingelsene sine.

### **7.3.8 Utøvelse av personalansvaret**

A, B og C gir uttrykk for tydelige personlige verdier og standarder når det gjelder ansattes arbeidsforhold. På grunn av den utfordrende økonomiske situasjonen, oppleves det vanskelig å skape tilfredsstillende arbeidsbetingelser. Selv om lederne har noe ulikt fokus, er det sammenlignbare forhold som trekkes fram. Det pekes på manglende overtidbetaling, manglende tilrettelegging og begrensede muligheter for kompetanseheving. Det pekes på for lav lønnsutvikling, og generelt for lavt lønnsnivå i sekretariatene.

A mener det ikke skal ikke være forskjell på å jobbe i frivillig sektor og andre steder. Det skal være et tydelig skille mellom rollen som ansatt og rollen som frivillig. Informanten synes det er krevende og frustrerende med så dårlige økonomiske betingelser. Det er viktig for B at ansatte skal ha trygge og gode arbeidsforhold. Det og ikke kunne tilby gode arbeidsbetingelser, blir et tyngende ansvar. Det kan oppleves «fælt», det er ikke lett. C synes det er personlig belastende når medarbeiderne er vedvarende misfornøyde, både med lønnsbetingelser og arbeidsforhold. Det strider mot informantens verdier at man ikke har muligheter til å ivareta ansattes behov på en tilfredsstillende måte.

Både A og B opplever rammebetingelsene så vanskelige, at de velger å gå av som ledere. C opplever det som en lettelse at styret har overtatt sentrale lederfunksjoner som lønnsfastsettelse og beslutninger knyttet til tilrettelegging av ansattes arbeidsplasser. Slike oppgaver er vanligvis en del av leders ansvarsområde. Dette kan muligens understøtte inntrykket av at arbeidsforholdene er på kollisjonskurs med verdiene deres på en, for dem, belastende måte.

Busch peker på at det ikke er verdikonflikten i seg selv, som nødvendigvis skaper den personlige belastningen. Han fremhever at verdier har en; «emosjonell eller følelsesmessig side. Det betyr at atferd som er i konflikt med viktige verdier, skaper negative følelsesmessige reaksjoner.» (Busch 2011,s.33).

Manglende samsvar mellom personlige verdier og organisatoriske verdier, fratar jo ikke lederens ansvar for å handle og treffe beslutninger. Gjennom handlinger med begrensede valgmuligheter, kan man føle seg tvungen til å vise verdier i praksis, som man ikke selv opplever å ville stå inne for. «Verdiar er distinksjonar. Dei uttrykkjer at noko er betre enn noko anna[...]Verdiar er ønskverdige kvalitetar ved handlingar eller føremål.» (Aadland 2004, s.151).

Dersom man blir satt i en situasjon der man må velge bort de handlingene, man personlig ville foretrekke, er det mulig at dette øker de personlige belastningene. A syns det er for slitsomt å fortsette som leder fram til pensjonsalder. B opplever lederjobben så belastende at informanten ønsker å gå av med pensjon tidlig. Aadland peker på at verdier er en kilde til «motivasjonskraft» (Aadland 2004, s.141) Vedvarende verdikonflikter, kan sannsynligvis redusere den indre motivasjonen (Einarsen og Skogstad 2011, s.21) og bygge opp under opplevelsen av slitasje og personlig belastning.

D og E beskriver noen av de samme utfordringene i forhold til å ivareta et godt arbeidsmiljø. Men de ser ut til å ha noe annet verdisyn. Hverken D eller E gir uttrykk for at de opplever det belastende at lønnsbetingelsene er dårligere enn i staten, og i privat sektor for øvrig. Lønnsforskjellene ser heller ikke ut til å være i konflikt med uttalte personlige verdier hos informantene. D mener det bør være moderate lønninger, siden man jobber i en medlemsorganisasjon, hvor midlene bør gå til medlemmene.

Informanten mener man kan skape et godt arbeidsmiljø, uavhengig av rammebetingelsene. Som leder, setter informanten verdier som personlig ansvar, vilje til å bli en bedre leder og det å skaffe seg kunnskap, høyt. Informanten ser ikke ut til å oppleve rammene som en begrensning, snarere som et personlig ansvar.

E mener lønn ikke er så viktig. Informantene fremhever fleksibilitet, frihet og personlig ansvar som viktigere verdier, man kan tilby ansatte. Heller ikke E har mulighet til å prioritere medarbeiderne i tilstrekkelig grad. Det blir «sånt som må klemmes inn». På grunn av økonomien, er det heller ikke midler til tiltak for å bedre og vedlikeholde arbeidsmiljøet. Selv om informanten gir uttrykk for at det er viktig å ha tid til medarbeidere, ser ikke E ut til å oppleve gapet mellom idealer og realiteter så belastende.

Også E og D deler de andre ledernes bekymringer når det gjelder de uforutsigbare økonomiske rammene. Allikevel mener begge informantene at man kan ansatte mennesker med tilstrekkelig kompetanse og egnethet for jobben. De gir ikke uttrykk for å være så bekymret for framtidig rekruttering. Man har tillit til at det ordner seg. Selv om begge mener lønnen ikke bør være for høy, har de økt lønningene noe, for lettere å kunne ansette de man trenger. Man må løse problemene når de kommer. Også A har også økt lønnen ved rekruttering for å kunne ansette. Samtidig er informanten engstelig for at de må kutte i årsverk i tiden fremover. C og B forholder seg til eksisterende lønnsbetingelser og ser ingen annen utvei. B velger å ansette eldre medarbeidere for å sikre stabilitet, til lavere lønnsbetingelser.

Det er argumentert for at forskjellene mellom informantene, muligens skyldes ulikheter i verdiset. I midlertid vil andre forhold også sannsynligvis spille inn. Den enkeltes personlighet, forstått «som en samlebetegnelse på de karakteristika ved et menneske som forklarer dets konsistente atferdsmønstre»( Kaufman 2011, s.42) vil også ha betydning. Flaa påpeker at kultur er vår felles forståelse av omgivelsene. Hvordan verden og oppgavene er, hvilke muligheter og problemer som finnes.» (Flaa 1995, s.81). Strand peker på at kulturen er grunnlaget for kommunikasjon. Kulturer fungerer også som briller med skylapper, vi ser det viktige omkring oss selv, men utelukker informasjon som vi ikke oppfatter som riktig og viktig.» (Strand 2007, s.229). Selv om organisasjonene ser ut til å operere innenfor sammenlignbare rammer, vil forskjeller i organisasjonenes kultur også kunne føre til variasjoner i opplevelsen av rammebetingelsene.

### **7.3.9 Et verdiforankret organisatorisk samspill?**

Studien kan tyde på at den beskrevne profesjonaliseringen av organisasjonene, i praksis er begrenset til sekretariatene. Det kan se ut til at styrene ikke er profesjonalisert i samme grad. Derved tar styrene muligens ikke innover seg de økte kravene det offentlige stiller til organisasjonene, både når det gjelder rapporteringskrav, men også i egenskap av arbeidsgiver.

Basert både på intervjuene og organisasjonenes årsrapporter, ser styrenes vedtatte verdier ut til primært å være rettet mot medlemmenes behov. Organisasjonene har vedtatt tydelige mål for å bedre medlemmenes livssituasjon og rettigheter i samfunnet. Målene peker på sentrale samfunnsverdier. Medlemmene har krav på å bli behandlet med respekt og verdighet. De skal være likestilt med andre mennesker. De har krav på de samme rettighetene i arbeidsliv og



samfunnsliv for øvrig. Det kan se ut til at styret, i første rekke, verdsetter og prioriterer medlemmenes behov og rettigheter. Det er sannsynlig at styremedlemmene er personlig berørt av organisasjonens formål. Dette kan muligens lede til en større lojalitet - og verdimessig forankring i forhold til medlemmenes situasjon, enn til de ansatte.

Også informantene beskriver et sterkt engasjement på vegne av medlemmenes interesser. De prioriterer å arbeide for økt forståelse og bedre rettigheter for organisasjonenes medlemmer. Hadde den økonomiske situasjonen vært en annen, ville de ønsket å prioritere organisasjonsutviklende og støttende tiltak i enda større grad.

Det er i midlertid et sterkt fokus og økt bevissthet om viktigheten av å definere verdier til internt bruk i arbeidslivet i dag. Funnene tyder på at det ser ut til å mangle et uttalt felles organisatorisk verdigrunnlag i organisasjonene. Ingen av informantene gir inntrykk av at det er etablert et formalisert målrettet verdiskapende samarbeid med styret. Styrets verdier vil allikevel komme til syne gjennom handlinger (Aadland 2004, s.155). Slike strategier, eller mål, er heller ikke omtalt i noen av årsrapportene. Ansattes situasjon og arbeidsforhold berøres nesten ikke. Det begrenses stort sett til en navngitt oversikt over ansatte, stillingsprosent og tittel.

C og B er tydelige på at man kan komme i skvis mellom ansattes behov og styrets prioriteringer på vegne av de ansatte. A opplever at det mest slitsomme er de «interne fightene», « det er ikke noen søndagsskole det her.» Det kommer frem flere steder i intervjuene, at styrene mener ansatte får for mye lønn. Hos C og B brukes en god del driftsmidler til medlemsaktiviteter, medlemsblad og lignende. Informantene opplever disse avveiningene vanskelig.

B opplever at man velger å skjære ned på årsverk i en situasjon der informanten jobber mye overtid, og ikke har råd til tilstrekkelig kompetansehevende tiltak for ansatte. Organisasjonen velger å bruke mye av driftsmidlene til medlemsrettede tiltak, fremfor å beholde samme bemanningsstørrelse. Informanten kritiserer ikke styret direkte, men gir uttrykk for at det er vanskelig, og at man går på minimum i hele organisasjonen. Informanten var følelsesmessig berørt da problemstillingen kom opp. Disse handlingene og prioriteringene kan tyde på at styrets arbeidsgiveransvar nedprioriteres.

Informantenes refleksjoner kan tyde på at styrets verdier ikke fullt ut samsvarer med samfunnets verdier for arbeidslivet. Frivillige organisasjoner er underlagt de samme arbeidsrettslige forpliktelsene som arbeidslivet for øvrig. Når informantene reagerer på belastninger som ledere, gjenspeiler dette også samfunnsmessige holdninger og verdier.

De belastningene A, B og C beskriver, påvirkes sannsynligvis av at informantene føler at de tilbyr dårligere arbeidsbetingelser enn det samfunnet vårt oppfatter som forsvarlig. Noen ganger kan man se ut til å bevege seg i ytterkanten av hva som er lovlig. Informantene opplever det belastende å la ansatte arbeide omfattende overtid, uten å kunne betale for det. Arbeidstakere har krav på nødvendig tilrettelegging på jobb. Det er forbud mot å diskriminere unge kvinner i ansettelsesprosesser. B vedgår at man må gjøre det, selv om det ikke egentlig oppleves riktig. D er inne på at man er tvunget til å ansette i tidsavgrensede prosjektstillinger, selv om det kan stilles spørsmål ved lovligheten. (Arbeidsmiljøloven Kap. 4,10,13. § 14 -9).

Styrets verdier som arbeidsgiver, kan se ut til å være mer utydelig enn verdigrunnlaget som beskrives i forholdet til medlemmene.

Fraværet av et felles verdimessig ståsted, kan ikke i sin helhet, knyttes til utformingen av tilskuddsordningene. Men det er sannsynlig at rammene som skapes, gir lite tid og ressurser til å bedrive intern organisasjonsutvikling. Informantene beskriver at man kan være uenig med styret i deres disposisjoner, men være tvungent til å forholde seg til vedtakene.» Makten ligger hos styret, kompetansen i sekretariatet». Informantenes refleksjoner i forhold til styret, kan tyde på at man har ulikt ståsted, og til en viss grad, vurderer og prioriter ulikt. Busch peker på at samspill kan vanskeligjøres «når de som skal arbeide sammen, har ulik faglig bakgrunn, ulik forståelse av problemets karakter og ulik måte å tenke på» (Busch 2012, s.103). Disse utfordringene kan muligens prege relasjonen mellom styret og informantene og vanskeligjøre utviklingen av en verdibasert ledelse.

Formuleringen av et organisatorisk verdigrunnlag er, i følge Aadland, bare et første skritt på veien til å praktisere en verdibasert ledelse. Derfor vil etablering av felles verdier også være en forutsetning for i det hele tatt å kunne lede verdibasert. Hele poenget er « Å utvikle ein verdimedviten organisasjon» (Aadland 2004, s.157). Uten et felles verdigrunnlag, er det sannsynlig at informantene vil ha vansker med å utøve en verdibasert ledelse, forankret i organisasjonen, og ikke bare i egne personlige verdier.

Busch peker imidlertid på at verdibasert ledelse uansett ikke alene vil skape et «målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill.»(Busch 2012, s.99).

«Uten en konkret ledelsesteori vil verdibasert ledelse miste sin intensjonelle dimensjon, det vil si at ledelseskonseptet ikke blir knyttet til realiseringen av mål. Da vil verdibasert ledelse bli redusert til det å arbeide med verdier og verdiutvikling. Dette er også interessant, men det kan ikke betraktes som ledelse.»(Busch 2012, s.83).

Fremstillingen viser at forutsetningene for en verdibasert ledelse, forankret i et felles verdigrunnlag, ikke ser ut til å være tilstede. Man vil derfor i stor grad, være henvist, til andre ledelsesformer.

Organisasjonene har, som beskrevet, heller ikke lønns – og arbeidsbetingelser som ligger til rette for å utøve en ledelse med stor vekt på transaksjonsledelse (Busch 2012, s.155).

I midlertid kan man allikevel tenke seg at lederen har en tilstrekkelig fri stilling som sekretariatsleder, til at man et stykke på vei, gjennom selvledelse, kan skape en «målformulerende og problemløsende ledelse, selv om relasjonen i forhold til styret ikke ser ut til å inkludere et samspill basert på felles interne verdier. Selvledelse er en ledelsesform forankret på individnivå. Ledelsesformen diskuteres ofte i forbindelse med profesjonsmedarbeideres ansvar for egen ledelse. I midlertid vil formelle ledere oftest ha et handlingsrom for å utøve ledelse gjennom selvledelse. «De har fått tildelt myndighet til å ta egne beslutninger og er ansvarlige for resultatene som skapes.» (Busch 2012, s.129).

Imidlertid gir informantenes uttalelser, med noen reservasjoner når det gjelder D, tidvis et inntrykk av at man ser begrensede muligheter;

«vi er veldig avhengige av de offentlige midlene [...] vi må basere oss på at dette fortsetter, eller så forsvinner vi»

«vi fokuserer ikke så mye på det nei(uforutsigbarhet og endringene som kommer) og vi har tillitt til at man får tid»

Busch er av den oppfatning at også selvledelse, må forankres i et felles verdigrunnlag dersom man, gjennom denne ledelsesformen, skal innfri mål. «Selvledelse er et målformulerende, problemløsende, språkskapende samspill, forankret i organisasjonens verdier og høye etiske standarder, som utøves på individnivå.» (Busch 2012, s.130)

Også informantenes hovedbekymring dreide seg om organisasjonens økonomiske situasjon og hvordan sikre et fremtidig økonomisk fundament. Lederne ser ut til å ha definert de sentrale økonomiske problemene som må løses. Allikevel ser ikke de definerte problemene ut til å ha ledet til tydelige operative mål. Man setter sin lit til at ting vil ordne seg, man har ikke tid.

Mot denne bakgrunn peker studien i retning av at informantene sannsynligvis ikke utøver et verdibasert, målformulerende og problemløsende samspill, utover en daglig administrasjon fra dag til dag. (Busch 2012, s.103). Manglende verdiforankret samarbeid kan derved se ut til å minske sannsynligheten for at det utvikles en felles, helhetlig strategi. Derved reduseres mulighetene for at organisasjonene vil kunne skape en stabil og mer forutsigbar økonomi i framtiden.

De organisatoriske rammene, som i stor grad kan betraktes som konsekvenser av tilskuddsforvaltningen, ser ut til å redusere mulighetene for en ledelsesutøvelse, som er i stand til å skape målrettede løsninger gjennom felles interne strategier. De manglende forutsetningene for å utøve verdibasert ledelse kan muligens være en del av forklaringen på at organisasjoners endringskompetanse kan være begrenset.

## 8 Hvilken betydning har statlig fordelingspolitikk for ledelse av frivillige organisasjoner?

Betydningen av statens fordelingspolitikk for ledelse, er belyst ut fra flere perspektiver. Det er anvendt både ett rolle – og maktteoretisk perspektiv og et ledelsesteoretisk perspektiv.

Hensikten har vært å beskrive sammenhengen mellom forvaltningen av tilskuddsordningene, og handlingsrommet lederen av frivillige organisasjoner befinner seg i. Det er beskrevet hvordan tilskuddsordningene bidrar til at ledelse utøves innenfor en ramme med svært begrenset økonomi og muligheter til å bruke ressursene strategisk. Uforutsigbarheten i tilskuddsordningene reduserer også de strategiske mulighetene. Dette manglende handlingsrommet skyldes langt på vei at tilskuddene er øremerket. Derved kan ikke lederen selv bestemme hvilke aktiviteter som bør prioriteres for og nå mål, organisasjonene selv mener bør prioriteres. Man er heller ikke i posisjon til å utvikle en effektiv organisering av sekretariatet, tilpasset organisasjonens formålsbestemte oppgaver. Lederens muligheter er begrenset både av økonomien og av at arbeidstiden er bundet til de øremerkede oppgavene, tilskuddsforvaltningen krever.

Det stadig økende gapet mellom tilskuddenes størrelse og de reelle lønnskostnadene, som følge av at tilskuddene ikke er pris – og lønnsjustert, gjør det vanskelig, og vil sannsynligvis kunne gjøre det enda vanskeligere på sikt, å rekruttere og beholde kompetente medarbeidere. Det var noen variasjoner mellom informantene når det gjaldt dagens rekrutteringsmuligheter. Men det var enighet om at de fremtidige mulighetene var mer bekymringsfulle på grunn av at pensjonskostnadene stiger raskt. Tilskuddsordningenes vekt på øremerking, på bekostning av frie driftsmidler, gjør at man derved risikerer å måtte ansette medarbeidere man ikke nødvendigvis opplever mest kompetente. Både C og B beskriver at dette allerede er en realitet.

Studien viser at det kan se ut til at disse forutsetningene tilskuddsordningen i stor grad skaper, ikke legger til rette for» en målformulerende og problemløsende ledelse.» (Busch 2012, s.99). Sammensetning av økonomien ser ut til å redusere organisasjonsutviklende tiltak, som kan sikre en felles verdiutviklende praksis mellom styret og sekretariatet.

Tilskuddsordningene ser, mot denne bakgrunnen, ut til å låse leder til en struktur og et handlingsrom, som langt på vei reduserer ledelse, til administrasjon for å overleve fra år til år.

Studien viser at tilskuddsforvaltningen kan se ut til å stille motstridende krav og forventninger til organisasjonene. Disse kravene gjenspeiler også samfunnets holdninger og verdier i forhold til frivillige organisasjoner, slik D påpeker.

Staten krever direkte måloppnåelse, til svært begrensede driftskostnader og få ansatte til å realisere målene. Organisasjonene mottar driftsmidler, som kun dekker en beskjeden andel av de totale utgiftene. Samtidig har man ingen lettelser i arbeidsgiveransvaret. Man skal finansiere det lovpålagte kravet om tjenesteperson, uten tilskudds – eller kompensasjonsordninger. Men man skal heller ikke spare opp midler til fremtidige pensjonsutgifter og nødvendige omstillingsbehov. Disse motstridende kravene kan langt på vei knyttes til forutsetningene for de statlige tilskuddsordningene.

Busch peker på at « Hvis verdiene blir for omfattende, komplekse og konfliktfylte, blir det vanskelig å trekke dem eksplisitt inn i ledelsesprosessene. »(Busch 2012, s.96).

Den statlige fordelingspolitikken stiller komplekse og tidvis motstridende krav, som gjør det vanskelig å lede strategisk. Det blir, i følge Busch, vanskelig å integrere så ulike forventninger og krav i utøvelse av ledelse. De ulike beskrevne trekk ved tilskuddsordningene, gjør det sannsynlig at tilskuddsforvaltningen bidrar til å utvikle og stimulere en passiv ledelsesform;

En Ad hoc preget eller «la det skure ledelse»;

«en form for ledelse hvor lederen sjelden griper inn i det medarbeiderne gjør. Den legger i stor grad opp til aktiv bruk av selvledelse, men uten at det følges opp med en verdibasert ledelsesform. Denne ledelsesformen kan bygge på enten likegyldighet eller en vurdering av at medarbeiderne ikke trenger noen ledelsesimpulser.»(Busch 156)

Det er imidlertid lite som tydet på at informantene var likegyldige, eller mente ansatte ikke hadde behov for impulser. Informantene syntes kanskje snarere å være preget av mangel på virkemidler, som følge av de tilskuddsrammene organisasjonen hadde til disposisjon. Et stort innslag av en passiv ledelse, vil sannsynligvis ikke fremme en målrettet og tilpasningsdyktig organisasjonskultur. Inntrykket understøttes av at organisasjonene ikke ser ut til å ha en tydelig forankret strategi for hvordan sikre et fremtidig økonomisk grunnlag.

Forvaltningen av den statlige fordelingspolitikken kan derfor muligens påvirke og legge til rette for en lite strategisk og endringskompetent utøvelse av ledelse. Studien kan peke i retning av at fordelingspolitikken dermed forsterker og bidrar til en ledelsesform som holder organisasjonene fast i sin avhengige posisjon. Lederens tid og ressurser benyttes primært til å bevare det økonomiske fundamentet, for å sikre organisasjonens overlevelse fra år til år.

Det må tas forbehold om at studien ikke inkluderer styremedlemmenes egne formulerte synspunkter. Heller ikke ansattes perspektiv er inkludert. Man kan derfor ikke danne seg et fullstendig bilde av hvordan den enkelte utøver ledelse i praksis.

Studien har ingen direkte overføringsverdi. Analyse og konklusjoner bygger i stor grad på en tolkning av informantenes personlige refleksjoner. Derfor kunne en kvantitativ undersøkelse med utgangspunkt i de samme tema, sannsynligvis supplert denne studien med et utfyllende breddeperspektiv.

Videre ville det kunne være av interesse hvordan ansatte i frivillige organisasjoner, beskriver sine arbeidsbetingelser og hvordan de opplever å bli ledet. Det ville utgjøre et viktig og utvidende perspektiv.

Studiens konklusjon; Den statlige fordelingspolitikken kan se ut til å stimulere en ledelse som i stor grad bærer preg av å være en ad hoc - og passiv ledelse. En slik ledelsesform vil oftest kunne være mindre målrettet og problemløsende. I tillegg til å skape lite gunstige betingelser for ledelse, kan dermed forvaltningen av tilskuddene også redusere statens nytte av tilskuddsmidlene. Dette kan muligens være utilsiktede konsekvenser av den statlige fordelingspolitikken.

## Litteraturliste

Aadland, E. (2004). *Den truverdige leiaren*. Oslo: Samlaget.

Arbeidsmiljøloven. *Lov av 17.juni 2005 nr.62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stilingsvern mv.*

Busch, T. (2012). *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*. Bergen: Fagbokforl.

Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Einarsen, S. og Skogstad, A. (2011). *Det Gode arbeidsmiljø: krav og utfordringer*. Bergen: Fagbokforl.

Flaa, P. (1995). *Innføring i organisasjonsteori*. Oslo: Universitetsforl.

Foucault, M. og Østerberg, D. (1999). *Overvåkning og straff: det moderne fengsels historie*. [Oslo]: Gyldendal.

Forvaltningsloven. *Lov av 10.februar nr. om behandlingsmåten i forvaltningssaker*.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon(FFO). Hentet 24.10.2013:<http://www.ffa.no/no/Medlemsorganisasjoner/>

Gulbrandsen, T. (2012). *Tilpasninger til endringer i økonomiske rammevilkår*. Nr. 2012-2. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Gulbrandsen, T. og Ødegård, G. (2011). *Frivillige organisasjoner i en ny tid : utfordringer og endringsprosesser*. Nr. 2011:1. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.



Helse -og omsorgstjenesteloven. 24.juni 2011 nr.30 om kommunale helse-og omsorgstjenester m.m.

Hernes, G. (1978). *Makt og avmakt: en begrepsanalyse : [et utgangspunkt for kartlegging av de faktiske maktforhold i det norske samfunn]*. Bergen: Universitetsforl.

Johannessen, A., Tufte, P.A. og Kristoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt.

Krogh, T. (2009). *Hermeneutikk : om å forstå og fortolke*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Lorentzen, H. (1994). *Frivillighetens integrasjon : staten og de frivillige velferdsprodusentene*. Oslo: Universitetsforl.

Lorentzen, H. (2010). *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner : en empirisk kartlegging*. Nr. 2010:4. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Lorentzen, H. og Hoaas, K.A.C. (2000). *Offentlig styring av frivillige organisasjoner : med barne og ungdomsorganisasjonene som case*. Nr. 13:2000. Bergen: Senteret.

Markedsføringsloven. Lov av 9. januar 2009 nr.2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv.

Repstad, P. (2009). Mellom nærhet og distanse - enda en gang. Kristiansand: Høyskoleforl., s. S. 306-314.

Retningslinjer, BUFdir, hentet 20.10.13 fra: <http://www.bufetat.no/bufdir/tilskudd/>.

Retningslinjer, Helsedirektoratet, hentet 20.10.13:fra:

<http://helsedirektoratet.no/tilskudd/Sider/default.aspx?Tema=Psykisk+helse+og+rus>

Retningslinjer, Utdanningsdirektoratet, hentet 20.10.13 fra:

<http://www.udir.no/Regelverk/Tilskudd/Alle-tilskuddsordninger/Andre-mottakere/Organisasjonar/>

Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforl.

St.meld.nr.34 (2012-2013). *Folkehelsemeldingen, God helse - felles ansvar*. Oslo: Helse -og omsorgsdepartementet.

St.meld. nr.39 (2006-2007). *Frivillighet for alle*. Oslo: Kultur -og kirke departementet.

St.meld. nr.27 (1996-1997). *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Oslo: Kulturdepartementet.

Strømsnes, K. og Selle, P. (2012). *Organisasjonene og det offentlige : har vi fått en ny frivillighetspolitikk?* Nr. 2012-6. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforl.

Ulstein, K. (1998). *Organisasjon og ledelse i frivillig arbeid*. Oslo: Universitetsforl.

Wollebæk, D. og Selle, P. (2002). *Det nye organisasjonssamfunnet : demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforl.

Østerud, Ø., Engelstad, F. og Selle, P. (2003). *Makten og demokratiet : en sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal akademisk.

## Vedlegg 1: Intervjuguiden

- 1 Kan du beskrive organisasjonens inntektskilder og økonomiske situasjon?
- 2 Hvor avhengig er organisasjonen av statlige tilskuddsordninger?
- 3 Hvordan forsøker du å påvirke tildelingene til din organisasjon?
- 4 Hvilke påvirkningskanaler har du tilgang til? Hvilke kanaler benytter du?
- 5 Hvordan oppfatter du kommunikasjon med bevilgende myndigheter når det gjelder søknadsbehandling og formidling av vedtak?
- 6 Har du klaget på:
  - a) Avslag på søknad om tildeling av tilskuddsmidler?
  - b) Vilkår satt i et tildelingsbrev?
  - c) Størrelsen på innvilget tilskudd?
- 7 Hva var i tilfellet resultatet av klagen?
- 8 I den grad du er kritisk til forvaltningen av de statlige tilskuddsordningene slik de slår ut for din organisasjon; Er du minst fornøyd med:
  - a) Størrelsen på tilskuddet?
  - b) Statens målformulering som følger tildelingen?
  - c) Vilkårene staten setter for tildelingen?
  - d) Andre forhold du synes er viktig?
- 9 Hvilke endringer i statens fordelingspraksis ville ha størst betydning for organisasjonen du leder?

## **Hvordan mener leder statlig fordelingspolitikk påvirker rammebetingelsene for ledelse?**

1. På hvilken måte påvirker de statlige tildelingene dine muligheter til å organisere sekretariatet på en måte som sikrer:
  - a) et forsvarlig arbeidsmiljø og personalpolitikk
  - b) Muligheter til å rekruttere og beholde kvalifiserte ansatte?
  - c) Muliggjør at du kan lede i samsvar med egne mål og verdier?
2. Hvordan påvirker statens tilskuddsordninger dine muligheter til å oppfylle styrets vedtatte mål og organisasjonens vedtektsfestede formål?
3. Hvordan vil du beskrive sentrale utfordringer du som leder står ovenfor?

## **Vedlegg 2 Informasjonsskriv**

### **Undersøkelse om hvilken betydning ledere i frivillige medlemsorganisasjoner mener statens tilskuddsordninger har for egen organisasjon.**

Jeg er student ved masterstudiet i verdibasert ledelse ved Diakonhjemmet høyskole. I den forbindelse arbeider jeg for tiden med en undersøkelse av hvordan statens tilskuddsordninger påvirker drift og utvikling av mindre medlemsorganisasjoner på helse – og sosialfeltet.

Forskning og undersøkelser har til nå i hovedsak belyst hvilke rammebetingelser større organisasjoner har. Det kan derfor ha interesse hvordan statens tildelingspolitikk påvirker mindre organisasjoner.

Jeg er særlig opptatt av hvordan ansatte ledere reflekterer rundt organisasjonens økonomiske rammebetingelser og hvilken betydning dette har for ledelse, løpende drift og videre utvikling av organisasjonen.

Til daglig er jeg generalsekretær i Landsforbundet Mot Stoffmisbruk. Det er gjennom denne jobben jeg har fått interesse for frivillig sektors økonomiske rammebetingelser, og da særlig knyttet til statlige tilskuddsordninger.

For å få gjennomført undersøkelsen er jeg avhengig av å få innblikk i hvordan ledere reflekterer. Jeg håper derfor du vil sette av tid til et intervju.

Intervjuet vil ta ca. en time og jeg kommer gjerne til ditt kontor om det er enklest for deg.

Du kan selvfølgelig når som helst trekke deg fra undersøkelsen underveis i prosessen. Eventuelt innsamlet materiale vil da ikke bli brukt. Informantenes identitet og organisasjonsmessig tilhørighet vil bli anonymisert så langt det lar seg gjøre.

Jeg ønsker å ta opp samtalen på bånd, for å kunne skrive det ned etterpå. Ingen andre enn jeg vil ha tilgang til lydbåndopptak eller transkriberte intervjuer. Så snart arbeidet med masteroppgaven er avsluttet, vil det innsamlede materialet bli makulert.

Jeg håper du kunne tenke deg og delta. I så fall ville det være fint med tilbakemelding så snart som mulig, enten på mail eller telefon/SMS, slik at vi kan finne et egnet tidspunkt. Jeg gir gjerne utfyllende informasjon om undersøkelsen i forkant om du skulle ha behov for det.

Vennlig hilsen

Kari Sundby

Jeg håper du har lyst til å være med!

### **Vedlegg 3 SKRIFTLIG INFORMERT SAMTYKKE**

Jeg har fått muntlig og skriftlig informasjon om formålet med intervjuet og undersøkelsen.

Jeg er informert om at deltagelse i undersøkelsen er frivillig og at jeg når som helst og uten begrunnelse, kan trekke meg fra undersøkelsen. I så fall vil eventuelt innsamlet materiale ikke bli brukt i det videre arbeidet med masteroppgaven.

Jeg er gjort kjent med at de opplysninger jeg gir blir behandlet konfidensielt samt at lydbåndopptak og utskrifter av intervjuet vil bli makulert når undersøkelsen er gjennomført.

Dato

Underskrift...